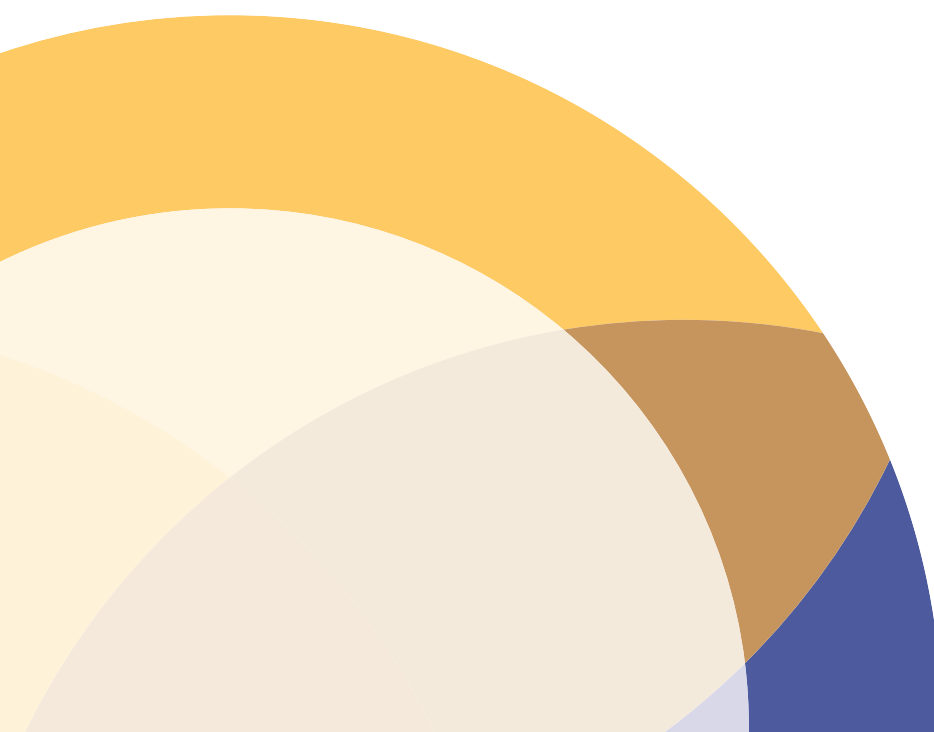




José Antonio Sanahuja, Sergio Tezanos Vázquez,
Alejandra Kern, Daniela Perrotta

Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe



**Cátedra de Cooperación
Internacional
y con Iberoamérica**



ICEI Instituto Complutense
de Estudios Internacionales

FUNDACIÓN EU-LAC 2015

Hagedornstraße 22

20149 Hamburgo, Alemania

www.eulacfoundation.org

AUTORES:

José Antonio Sanahuja

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Universidad Complutense de Madrid

Sergio Tezanos Vázquez

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica

Universidad de Cantabria

Alejandra Kern

Universidad de San Martín

Daniela Perrotta

Universidad de Buenos Aires

REVISIÓN Y EDICIÓN DE TEXTO:

Anna Barrera y Viviana Lozano

DISEÑO GRÁFICO: Tina Köppert

IMPRESIÓN: SCHARLAU GmbH

DOI: <http://dx.doi.org/10.12858/0915es1>

Nota: Este estudio ha sido financiado por la Fundación EU-LAC. La Fundación EU-LAC es financiada por sus Estados miembros y por la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad únicamente de los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, de sus Estados miembros o de la Unión Europea

Esta primera edición de 100 ejemplares se terminó de imprimir en septiembre de 2015.

Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o de investigación siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones, o su traducción o adaptación deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial.

En tal caso le rogamos se comunique con nosotros mediante nuestro correo electrónico:

info@eulacfoundation.org

ÍNDICE

Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	07
1 Introducción	11
2 Nuevas constelaciones de poder y gobernanza global del desarrollo: un escenario de cambio para la UE y América Latina y el Caribe	13
3 Del milenio a la sostenibilidad: América Latina y el Caribe ante la agenda universal de desarrollo post-2015	23
4 La política de desarrollo de la UE ante el escenario post-2015	35
5 Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe	51
6 Nueva geografía del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: hacía una taxonomía multidimensional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	59
7 La Cooperación Unión Europea - América Latina y el Caribe y el futuro de la Asociación Estratégica Birregional	71
8 Conclusiones y recomendaciones	91
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110
ANEXOS	122

SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS

ACP: Grupo África-Caribe-Pacífico
ACRULAC: Asociación de Rectores de Universidades de América Latina y el Caribe
ACT: Acuerdos de Cooperación en Ciencia y Tecnología
AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALBA-TCP: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado Comercial de los Pueblos
ALC: América Latina y el Caribe
AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo
ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF: Banco de Desarrollo de América Latina
CAN: Comunidad Andina de Naciones
CARICOM: Comunidad del Caribe
CCSCS: Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur
CELAC: Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las NNUU
CIF: Caribbean Investment Facility
CMNUCC: Convención Marco de las NNUU sobre el Cambio Climático
COP: Conferencias anuales de las Partes
CNS: Cooperación Norte-Sur
CRES: Conferencia Regional de Educación Superior
CSS: Cooperación Sur-Sur
CTI: Ciencia, Tecnología e Innovación
CTr: Cooperación Triangular

CYTED: Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo

EBA: Everything but Arms

EEES: Espacio Europeo de Educación Superior

ELACES: Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior

ERA: Espacio Europeo de Investigación

ES: Educación Superior

FAP: Foro Académico Permanente

FMI: Fondo Monetario Internacional

FOCEM: Foro de Convergencia Estructural del Mercosur

FONCICyT: Fondo UE-México para la Cooperación en Ciencia y Tecnología

G24: Grupo de los 24

G20: Grupo de los 20

G7: Grupo de los siete

GPEDC: Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz

GTA: Grupo de Trabajo Abierto

GTZ: Agencia Alemana para la Cooperación Internacional

HLF: Foro de Alto Nivel

IATI: Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda

I+D+i: Investigación, Desarrollo e Innovación

ICD: Instrumento de Cooperación al Desarrollo

ICII: Iniciativa Conjunta para la Investigación e Innovación

IDH: Índice de Desarrollo Humano

IED: Inversión Extranjera Directa

IES: Instituciones de Educación Superior

ISAGS: Instituto Suramericano de Gobierno en Salud

KfW: Instituto de Crédito para la Reconstrucción

Mercosur: Mercado Común del Sur

MIAL: Mecanismo de Inversión para América Latina

MIP: Programa Indicativo Plurianual
NNUU: Naciones Unidas
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEI: Organización de Estados Iberoamericanos
OMC: Organización Mundial del Comercio
OPS: Organización Panamericana de Salud
PIFCSS: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS
PIP: Programa Indicativo Plurianual
PMD: Países Menos Desarrollados
PMID: Programa Marco de Investigación y Desarrollo
PMM: Programa de Movilidad Mercosur
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM: Países de Renta Media
PRMA: Países de Renta Media-Alta
PRMB: Países de Renta Media-Baja
SDNS: Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible
SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior
SEGIB: Secretaría General Iberoamericana
SGP: Sistema Generalizado de Preferencias
SICA: Sistema de la Integración Centroamericana
SISCA: Secretaría de la Integración Social Centroamericana
TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación
TTIP: Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones
UE: Unión Europea
Unasur: Unión de Naciones Suramericanas

1 INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) tienen una larga trayectoria de diálogo político y cooperación birregional, en la que el desarrollo siempre ha ocupado un lugar central. Además, ambas regiones comparten el compromiso con el multilateralismo y la cooperación, y han sido socios para avanzar, a escala regional y global, hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia concluye en septiembre de 2015.

En ese mismo año, ambas regiones habrán de participar en la formulación de los nuevos objetivos y metas de desarrollo sostenible que conformarán el marco post-2015. Ello planteará importantes desafíos a la cooperación al desarrollo que ambas regiones realizan entre sí, y con otros países y regiones. Dados los cambios que se han registrado desde que se formularon los ODM, tanto dentro de ambas regiones como en el ámbito global, es ahora vital reflexionar sobre la situación, capacidades, responsabilidades y aspiraciones de ambas regiones dentro del contexto post-ODM, y sobre cómo les afecta y cómo podrían incidir conjuntamente en la nueva gobernanza global del desarrollo.

Conforme a los términos establecidos por la Fundación EU-LAC, este estudio pretende responder a dos grandes objetivos: en primer lugar, examinar el nuevo marco de cooperación al desarrollo post-2015 y la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dadas las nuevas prioridades establecidas por el marco multilateral, la relación birregional y el nuevo marco de cooperación para el desarrollo de la UE iniciado con el llamado “Programa para el Cambio”. En segundo lugar, analizar cómo la UE y ALC pueden ubicarse dentro de este nuevo marco y en el contexto de su Asociación Estratégica

y el proceso intergubernamental UE-CELAC, identificando cómo ambas regiones podrían continuar cooperando en el mismo.

Para responder a esos objetivos, desde el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) de la Universidad Complutense de Madrid y la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria (COIBA) se ha organizado un equipo multidisciplinar integrado por especialistas de las dos regiones. Forman parte del mismo, en calidad de co-directores e investigadores, los profesores José Antonio Sanahuja (Universidad Complutense de Madrid, España) y Sergio Tezanos Vázquez (Universidad de Cantabria, España), y como investigadoras, las profesoras Alejandra Kern (Universidad Nacional de San Martín, Argentina) y Daniela Perrotta (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Han colaborado como asistentes de investigación Jorge Hernández, Fiorella Wernicke y Débora Fagaburu.

El equipo de investigación agradece la confianza que le ha otorgado la Fundación EU-LAC y en particular las orientaciones del Embajador Jorge Valdez, Director Ejecutivo de la misma, así como de Bettina Trüb, Arturo Esquivel y Anna Barrera, responsables del Programa Explora de la Fundación en distintos momentos de la elaboración de este estudio. Ese agradecimiento se extiende también a las personas que participaron en el seminario de discusión de la versión preliminar del Estudio en abril de 2015, y a quienes facilitaron sus puntos de vista, por escrito o a través de las entrevistas organizadas en torno al Estudio, que se mencionan en un anexo final.

En cualquier caso, las opiniones y juicios aquí vertidos son de la exclusiva responsabilidad de los autores del estudio y en modo alguno representan la posición de esas personas, ni de la Fundación o sus miembros.

Somosaguas, Pozuelo de Alarcón (Madrid), julio de 2015

2 NUEVAS CONSTELACIONES DE PODER Y GOBERNANZA GLOBAL DEL DESARROLLO: UN ESCENARIO DE CAMBIO PARA LA UE Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La UE y ALC se enfrentan a importantes cambios en las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder en el sistema internacional, que afectan a la gobernanza del desarrollo global. Ese proceso tiene una doble dinámica: por una parte, afecta a las relaciones interestatales y supone el ascenso de los países emergentes, y la aparente transición, como hecho y como narrativa, de un sistema internacional unipolar a uno multipolar. Por otra parte, se observa la difusión del poder a actores no estatales y mercados sin control público efectivo, que conforma un mundo globalizado que demanda marcos más amplios de cooperación y de gobernanza regional o global.

Estos procesos de cambio pueden dar sentido histórico a un siglo XXI que ya parece anunciarse como post-Occidental o post-hegemónico, y al tiempo como un mundo más globalizado e interdependiente. Comportan nuevas constelaciones de poder que desafían las jerarquías y equilibrios tradicionales, y al mismo tiempo redefine los desafíos y responsabilidades globales, como los que integran la agenda del desarrollo y la cooperación internacional. Para ALC, supone nuevos desafíos, y también responsabilidades relacionadas con la gobernanza global, que exigen cambios en las visiones y prácticas de política exterior, y de actuación en los organismos regionales y multilaterales, configurándose en mayor medida, como región, en un actor global. Para la UE supone tanto un escenario de adversidad, como una exigencia de cambio, pues desafía su poder e influencia, su legitimidad, sus valores e identidad, sus instituciones y políticas, sus alianzas y relaciones —en particular, la relación interregional con ALC—, y pone a prueba su actuación como *global player* (EEAS 2015).

En el ámbito del desarrollo global y de cara al marco post-2015, estos desafíos se plantean en particular en las siguientes dimensiones:

2.1. Ascenso de los países emergentes y nuevas geografías del desarrollo

En directa relación con los procesos de globalización, desde los años noventa los países emergentes han disfrutado de un largo ciclo de crecimiento económico que ha acelerado su convergencia con los países avanzados. Como consecuencia, algunos países emergentes se ven a sí mismos como nuevas potencias, y su incorporación al G20 propició un (tardío) reconocimiento de ese nuevo estatus (Barbé 2010).

El ascenso de los emergentes, empero, supone también un proceso de diferenciación creciente en el mundo en desarrollo. Por un lado, hay países que empiezan a afrontar desafíos de desarrollo que convergen con los de países más ricos y a los “riesgos globales” derivados de su mayor exposición a dinámicas transnacionales. En el otro extremo, se encuentran los países que se ven atrapados en círculos viciosos de pobreza, fragilidad institucional, dependencia económica y, en algunos casos, violencia y conflictos armados. Ello transforma las “geografías del desarrollo”, cuestionando la tradicional fractura Norte-Sur y el propio concepto de “Sur global”. En términos agregados, en torno a 2010 se alcanzó la principal meta de los ODM: la reducción de la tasa de pobreza extrema a la mitad. Pero la pobreza hoy se distribuye de manera más homogénea, y una proporción importante ahora se ubica en los países de renta media (PRM). También se observa que al tiempo que se reduce la desigualdad entre los países emergentes y los más avanzados, aumenta entre las personas, tanto al interior de cada país, como a escala global (Milanovic 2012; Sumner 2012; Sanahuja 2013).

2.2. El despliegue de la cooperación Sur-Sur (CSS)

La CSS supone un amplio cuestionamiento de las relaciones de poder, la legitimidad, la normatividad y la gobernanza de la cooperación Norte-Sur (CNS), en la que han predominado las visiones de los miembros del CAD, de cuyas coaliciones la UE, junto con sus Estados miembros, son actores relevantes. Afecta a la UE en las tres dimensiones de su actuación internacional: las capacidades materiales, las instituciones y las ideas. En pocos años la CSS ha crecido con nuevos actores e instrumentos y mayores recursos, en el marco de políticas exteriores más asertivas. La CSS también expresa la redefinición de los intereses, la identidad y los valores de los países que la han incorporado a su

acción exterior. Por ello, en la CSS aparecen, de manera expresa o subyacente, motivos relacionados con la legitimidad interna o internacional, la solidaridad política y/o los intereses estratégicos y económicos de los países emergentes (Quadir 2013). Aunque aún se trata de prácticas incipientes y a menudo de pequeña escala, la CSS está renovando las prácticas e instrumentos de cooperación integrando financiación, comercio, transferencia de tecnología y cooperación monetaria con lógicas de *doble dividendo* (NNUU 2010; PNUD 2013). También presenta déficits de registro e información que afectan a la transparencia y rendición de cuentas, especialmente en algunos países oferentes de CSS nada o poco dispuestos a informar a su ciudadanía sobre los recursos empleados y los criterios para su asignación, pero se alega que, dada la similitud de contextos y problemáticas de desarrollo, puede responder más adecuadamente a las necesidades de los socios. La CSS también se envuelve a menudo en narrativas de auto-legitimación que cuestionan la CNS y sus intereses de política exterior. Aunque a menudo esa retórica no se ajuste a la realidad de las prácticas, consigue erosionar el discurso no menos legitimador de la UE y su atractivo e influencia como “potencia normativa”.

2.3. Diversificación y privatización de la financiación del desarrollo

La UE y sus Estados miembros siguen aportando la mayor parte de la AOD mundial, pero el escenario de la financiación del desarrollo se ha ampliado y fragmentado: hay más opciones de acceso a recursos de origen público —países emergentes y la AOD que otorgan gobiernos no centrales y cooperación descentralizada—, y en muchos países en desarrollo —sobre todo los emergentes— también tienen mayor peso los flujos y actores privados, como la inversión extranjera directa (IED), las fundaciones y las remesas. En algunos casos se han logrado abultados superávits comerciales, fruto de “bonanzas” exportadoras, y situaciones fiscales más saneadas que permiten recurrir en mayor medida a la financiación tanto en los mercados domésticos como en el internacional. En términos de financiación del desarrollo, la AOD sería un instrumento relevante sólo en los países más pobres y/o en situaciones de fragilidad estatal, mientras que en muchos países de renta media-alta (PRMA) su desaparición apenas tendría consecuencias en la capacidad de financiación gubernamental. Sin embargo, incluso en estos últimos seguiría siendo importante en ámbitos más específicos, como la transferencia de conocimiento y el apoyo a cambios institucionales.

Por todo ello, como se destaca en la Agenda de Addis Abeba, adoptada en la III Conferencia de Naciones Unidas de Financiación del Desarrollo (julio de 2015), será necesaria la movilización y el impacto favorable en el desarrollo de todas las fuentes de recursos, domésticas e internacionales, públicas y privadas, tradicionales e innovadoras, para asegurar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

2.4. Más allá de las relaciones Norte-Sur: el desarrollo como problema global

La vinculación axiomática entre política de desarrollo y política de ayuda se ha roto: crear un entorno habilitador que amplíe las opciones de desarrollo no puede limitarse a la ayuda y ha de abordar cuestiones como las reglas comerciales y de inversión, el acceso a la tecnología, el papel de las migraciones y la preservación de la biosfera. Ello remite de nuevo a la necesidad de mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo, debatir el papel de las políticas de desarrollo en la acción exterior de donantes y receptores, dejando atrás la arraigada tendencia a subordinarla a la política exterior y a los intereses del donante —una tendencia que también aparece con fuerza en los nuevos actores de la CSS, que actúan con una marcada lógica “southfaliana” (Tokatlían 2014)—, y hacer del desarrollo un elemento central del conjunto de la acción exterior.

Pero lo más relevante es la redefinición del desarrollo como problema global y agenda transformadora de alcance universal, y no como agenda Norte-Sur basada en las políticas de ayuda. A los retos tradicionales de reducción de la pobreza extrema se suman hoy los derivados de los procesos de globalización. Como ilustran el cambio climático y las crisis financieras, afectan a todos los países al (re)situar los procesos de desarrollo en el espacio transnacional, y no sólo en el nacional. Ello supone responsabilidades comunes, aunque sean diferenciadas en función de la posición y las capacidades de cada actor, y desde ese principio es necesario que el viejo modelo de cooperación y ayuda Norte-Sur se inscriba en un marco de gobernanza global del desarrollo de alcance universal, con una agenda relevante para todos los países. El marco post-2015, por lo tanto, deberá reconocer los diferentes problemas y situaciones de partida que enfrenta cada sociedad y cada Estado, asumir diferentes prioridades, estrategias y enfoques de desarrollo, establecer responsabilidades y exigencias diferenciadas y, al tiempo, situarlas en un marco de gobernanza global del desarrollo que tenga como horizonte común un conjunto de derechos universales que habrían de materializarse para todos y cada uno de los seres humanos.

2.5. América Latina y el Caribe: ascenso, diferenciación, concertación y autonomía

Ascenso y diferenciación son procesos que afectan a ALC, tanto en su desarrollo económico y social, como en sus modelos políticos de integración regional y de inserción internacional. Se despliegan políticas exteriores más asertivas, y nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan ampliar la influencia y los márgenes de autonomía en un mundo que se percibe como multipolar. Al tiempo que se reclama la reforma de los organismos

multilaterales, se buscan nuevos alineamientos geopolíticos, sea para converger con los países ricos, o para alinearse con los BRICS y otros países emergentes. Coexisten en la región distintas visiones del desarrollo económico y el regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Pacífico”. Por otro lado, otros países promueven estrategias más “desarrollistas” y centradas en los mercados internos, como las que representaría un Mercosur ampliado o el ALBA-TCP. En ese contexto, los países de Centroamérica y el Caribe, junto con México, tienen una mayor vinculación económica con Estados Unidos, mientras que Sudamérica se caracteriza por la mayor orientación exportadora hacia Asia, centrada en las materias primas.

Pese a estos debates y diversidad de opciones, ALC también muestra una voluntad común de concertación política y de afianzamiento de la autonomía regional, al menos en el plano político, como revelan tanto las estrategias del regionalismo “post-liberal” de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur; véase Sanahuja 2012, 2014), como la aparición de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC). Esta última puede ser una instancia de concertación para promover una mayor participación de la región en la gobernanza del desarrollo, sea en la propia región, o en su vertiente global (Nolte 2014). En particular, CELAC pretende promover la cooperación sectorial en una agenda multidimensional en los ámbitos económicos, sociales, ambientales, en los campos de ciencia y tecnología y de gestión de los riesgos de desastres, y en las estrategias de CSS.

2.6. La gobernanza global del desarrollo: el papel del G20

El ascenso de los países emergentes y los procesos de globalización someten a fuertes tensiones al sistema multilateral, al poner en cuestión su representatividad, legitimidad y eficacia a la hora de adoptar políticas globales y/o coordinar las políticas nacionales y asegurar una provisión adecuada de bienes públicos globales. Estos problemas, y las dificultades que comporta la reforma de los organismos internacionales, explican en parte que desde hace décadas se haya recurrido a la constitución de grupos informales o “G”, a partir de sus supuestas ventajas en cuanto a agilidad y flexibilidad.

Es la traumática irrupción de la crisis en septiembre de 2008 la que propicia que el G7 fuera relegado por el G20 como principal foro de coordinación macroeconómica mundial. Si bien la UE participa en este foro como actor unitario, los tres países latinoamericanos representados —Argentina, Brasil y México— no actúan en nombre de la región. Este foro no resuelve, aunque atenúa, algunos de los problemas del grupo al que sustituyó: pese a la incorporación de los países emergentes al G20, siguen presentes serios problemas de representatividad y legitimidad (Ocampo y Stiglitz 2012), y una vez superada la fase

aguda de la crisis, en la que el G20 tuvo un papel destacado movilizand o la acción colectiva internacional, surgen también dudas sobre su efectividad.

El G20 ha adquirido un papel destacado en una de las dimensiones de la agenda global del desarrollo: la referida a la arquitectura financiera internacional, en la que pese a todo ha logrado pocos avances. Desde 2010, además, se observan crecientes dificultades para que el G20 asegure una adecuada coordinación macroeconómica internacional, a las que ha contribuido la crisis de la Eurozona (Sanahuja 2014b), y al tiempo ha surgido una amplia agenda de desarrollo global con asuntos relativos a infraestructura, comercio, cambio climático y desarrollo “verde”. Posteriormente se incluyó en la agenda el empleo, así como la cuestión alimentaria y la volatilidad de los precios agrarios. El surgimiento de esa agenda “desarrollista” plantea un importante interrogante respecto a la naturaleza y alcance del G-20: ¿Se trata de un mecanismo de gestión de crisis, o bien de un foro para una gobernanza global más amplia, que se extiende al desarrollo mundial?

2.7. Nuevas instancias de coordinación en la gobernanza global del desarrollo

Los países emergentes no han planteado aún una arquitectura institucional propia o alternativa al CAD (Stuenkel 2013). La mayoría —en particular en el grupo BRICS— no muestra interés en incorporarse a este club, alejado de su identidad como líderes del “Sur Global”, y ha participado de manera renuente en sus iniciativas de vinculación con los donantes emergentes, consideradas un intento de cooptación, lo que desde los países avanzados ha sido interpretado en ocasiones como una muestra de *free-riding*. En el ámbito multilateral, y en el marco del G20 o del G24, los países emergentes apuestan por la reforma de las instituciones de Bretton Woods, pero también están desarrollando nuevas instancias de financiación de contingencia y para el desarrollo, como el Nuevo Banco de Desarrollo y la Facilidad de Crédito de Contingencia de los BRICS, creados en 2014. Esta propuesta responde a las grandes necesidades de financiación de los países emergentes y es también una respuesta a la resistencia de los países avanzados, entre ellos la UE, a reformar la gobernanza del FMI y el Banco Mundial.

El espacio de concertación más relevante sobre la gobernanza de la cooperación al desarrollo ha sido, empero, una instancia *ad hoc* impulsada por el CAD, y no institucionalizada, como es el Foro de Alto Nivel (HLF por sus siglas en inglés) que se ha reunido en varias ocasiones entre 2003 y 2011 con participación de países donantes y receptores

y, desde 2008, de actores no estatales y organizaciones de la sociedad civil. Este Foro condujo a la *Declaración de París* de 2005, con una agenda inicialmente centrada en la eficacia de la ayuda, y por ello más relacionada con las preocupaciones del CAD. La Declaración afirmó cinco principios rectores para la ayuda —apropiación, alineamiento, armonización, orientación a resultados y mutua responsabilidad, y rendición de cuentas—, iniciando un proceso de adaptación de las políticas de ayuda con un enfoque que, en retrospectiva, fue marcadamente tecnocrático (Sanahuja 2007) y con unos objetivos ambiciosos, que han arrojado resultados positivos en materia de apropiación y alineamiento, pero que a la postre sólo se han alcanzado parcialmente. Ello ha erosionado aún más la legitimidad de las políticas de cooperación de los donantes tradicionales.

El III HLF de Accra (Ghana 2008) supuso un severo cuestionamiento de esta agenda, y los países en desarrollo y las organizaciones sociales lograron repolitizar la discusión e introducir el asunto, más amplio, de la gobernanza global del desarrollo, más allá de la AOD y su eficacia, frente a la valoración tecnocrática basada en indicadores. La agenda se redefinió como debate político en el que los países en desarrollo, más asertivos, cuestionaron las coaliciones tradicionales y reclamaron mayor participación. Accra también reclamó una mayor participación y una “apropiación democrática” de las políticas de desarrollo.

Como región, ALC no participó activamente en la definición de la agenda de la eficacia de la ayuda, aunque sí lo hicieron algunos países, como Colombia y Chile. Ello se debió, entre otras razones, a la ausencia de mecanismos de concertación de políticas en este ámbito; al rechazo o la actitud renuente de otros países, como Brasil, por entender que esta agenda se inscribía en un enfoque Norte-Sur y respondía en gran medida a la iniciativa de los donantes tradicionales; y también por ser una agenda más relevante para los países más pobres y más dependientes de la ayuda, que para los países de renta media (PRM).

Es el IV HLF (Busan, Corea del Sur, 2011) el que ha tenido más relevancia en la gobernanza global del desarrollo, al redefinir actores, principios y ámbitos (BRICS Policy Center 2011). El principal resultado de Busan es la propuesta de una nueva “Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz” (GPEDC, por sus siglas en inglés), incorporando a la CSS como nuevo foro de seguimiento de los compromisos adoptados en Busan, cuya primera reunión se realizó en México en abril de 2014. El GPEDC cuenta con un comité directivo más plural —y, por lo tanto, más representativo y con mayores expectativas de legitimidad— y trabaja con el apoyo del CAD/OCDE y el PNUD. Aunque no está claro el futuro del GPEDC, su aparición expresa cambios en la coalición dominante en la cooperación al desarrollo, que redefinen el marco en el que tanto la UE como los países de ALC han de desarrollar su política de desarrollo en los planos global, birregional, y bilateral, tanto Norte-Sur, como Sur-Sur (Kharas 2011).

Busan dejó una importante declaración final, titulada “Asociación de Busan para una Eficaz Cooperación para el Desarrollo”, que redefine y reafirma los principios rectores de París y Accra: apropiación, enfoque a resultados, asociación para un desarrollo inclusivo, transparencia y mutua responsabilidad y rendición de cuentas. Uno de los principios que sale reforzado con Busan es la transparencia —un asunto en el que la UE tenía una posición más exigente— al respaldar la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI) establecida en 2008.

Pero Busan va más lejos, afirmando varios elementos clave en la nueva gobernanza global del desarrollo (Costafreda 2011; Van Rompaey 2012):

- El reconocimiento de la CSS y triangular como un aporte complementario —y no sustitutivo— a la cooperación financiera Norte-Sur, ya que ésta puede responder mejor a los contextos y las necesidades de desarrollo del país socio. Busan pide un mayor apoyo a esta modalidad de cooperación, y el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para involucrarse en y con la CSS y triangular.
- Se pone en cuestión la tradicional relación vertical entre donantes y receptores, desafiada por la retórica de horizontalidad de la CSS y la exigencia de nuevas formas de asociación, basadas en la transparencia y la rendición de cuentas mutua y no en la condicionalidad del donante.
- Se reconoce la diversidad de modelos, estrategias, políticas, instrumentos y prácticas de cooperación, y en particular la CSS y la protagonizada por el sector privado, la sociedad civil y los actores descentralizados, asumiendo que las definidas por el CAD son un modelo más y no el modelo de referencia que emular.
- Subraya los límites de la estructura de “club” de la coalición dominante en la cooperación al desarrollo desde los años sesenta, apuntando al CAD, sus pretensiones de homogeneización a escala global de principios, políticas y prácticas, y sus carencias de representatividad y legitimidad.
- Se resitúa la discusión en el ámbito del “desarrollo eficaz”. Es decir, en las políticas de desarrollo y no sólo en la eficacia de la AOD, reclamando más coherencia de políticas para el desarrollo en ámbitos como el comercio, la inversión y el papel del sector privado, las migraciones, el medio ambiente, el cambio climático, la regulación de las finanzas globales, los flujos ilícitos y la transparencia.

La UE acudió a Busan con un perfil bajo, en un marcado contraste con su enérgico liderazgo de 2002 en la Cumbre de Monterrey sobre financiación del desarrollo, mostrando su incomodidad ante un escenario más alejado del enfoque tradicional Norte-Sur. Pero Busan mostró también la actitud renuente de unos BRICS reticentes a asumir plenamente las exigencias de la “Asociación Global”, que percibían aún como agenda impulsada por el CAD. Por todo ello, se acordó que los compromisos emanados de Busan serían asumidos por la CSS sólo como referencia y de forma voluntaria, frente a las pretensiones de la UE y el CAD sobre programación conjunta, transparencia y mutua rendición de cuentas en cada país.

En ese marco, la UE ha mantenido una posición coherente en cuanto a las exigencias antes mencionadas, tanto para su propia cooperación, como hacia la de los Estados miembros, y la CSS emergente. En este último caso, las resistencias que se hicieron presentes en Busan apuntan tanto a las debilidades inherentes a esta modalidad de cooperación, como a sus discursos de autolegitimación, a menudo basados en una fuerte retórica contrahegemónica de reivindicación del Sur global. Pero también expresan la dificultad de los donantes tradicionales, incluyendo a la UE, de reconocer el ascenso y las particularidades de la CSS, así como cierta renuencia de la UE a participar en mecanismos de cooperación triangular (CTr) que, sin embargo, ya han desarrollado con éxito algunos de sus Estados miembros. En conjunto, todo ello revela grandes dificultades de acomodación al cambio, y, en algunos aspectos, el arraigo de una concepción de la CNS que no responde ya plenamente al nuevo escenario de desarrollo global y a la agenda y marco post-2015 que se ha planteado en NNUU.

En cualquier caso, para lo acordado en Busan no se establecieron indicadores ni metas concretas, más allá de un llamamiento a seguir trabajando en las anteriormente establecidas en París y Accra. Ello se explicaría, en parte, por la renuencia a asumir de nuevo exigencias tan elevadas como las incluidas en la Declaración de París de 2005, que se implementaron a medias y hacia las que no existió después la suficiente voluntad política.

3 DEL MILENIO A LA SOSTENIBILIDAD: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ANTE LA AGENDA UNIVERSAL DE DESARROLLO POST-2015

3.1. De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los ODM han sido un hito incuestionable en la historia del sistema de cooperación internacional, en la medida en que han permitido delimitar una batería clara y mensurable de metas a modo de “hoja de ruta” del progreso mundial. La experiencia de los tres últimos lustros de cooperación al amparo de estos objetivos arroja avances relevantes a nivel global, como demuestran los logros conseguidos en términos de pobreza, mortalidad y escolarización infantil, servicio de la deuda externa, vacunación contra el sarampión y prevención del paludismo. No obstante, también se han producido flagrantes incumplimientos en otros indicadores —precariedad laboral, mortalidad materna, infraviviendas y uso de fuentes mejoradas de agua en los entornos rurales—, y los progresos se han distribuido de manera preocupantemente desigual entre las distintas regiones del “mundo en desarrollo” (NNUU 2014a). Así, aunque ninguna de las 10 áreas geográficas cumple todos los ODM, solamente ALC y Asia oriental y sudoriental terminan cerca de conseguirlos. El resto de regiones ha alcanzado, de manera dispar, unos pocos objetivos y, en particular, África subsahariana apenas logrará alguno.

En septiembre de 2015 los ODM llegarán a línea de meta y se dará la luz verde a sus sucesores, los ODS. En el transcurso de los 15 primeros años del siglo XXI el contexto internacional ha cambiado considerablemente, por lo cual la agenda de desarrollo post-2015 debería adaptarse a este nuevo contexto para poder ser realmente transformadora. Así, hemos pasado de un período de bonanza económica mundial a una etapa

convulsa en la que se interrelacionan múltiples problemas de naturaleza global, como la crisis financiera y económica, la acuciante crisis medioambiental, el aumento de las desigualdades, las volatilidades de los precios de los alimentos y de la energía, y los problemas transnacionales de inseguridad y terrorismo. Al tiempo, se consolida una nueva geopolítica mundial en la que los países emergentes cobran relevancia, y en la que el cambio tecnológico se acelera a un ritmo sin precedentes pero expandiendo las oportunidades de progreso de manera muy inequitativa.

El debate sobre la definición de la agenda post-2015 lleva ya varios años en curso, y en los últimos años se han escrito auténticos “ríos de tinta” sobre esta materia, superando ya holgadamente —en intensidad y pluralidad— al debate que se produjo en torno a los ODM. Como coordinadora de esta estrategia, NNUU lleva varios años guiando el debate “oficial”, al tiempo que gestiona el cierre de los aún vigentes ODM. Y para estimular la discusión, el Secretario General de NNUU ha encargado un buen número de aportaciones, en forma de “Informes para el Secretario General”.¹

Como colofón al proceso de consultas, en 2013 la Secretaría General de NNUU elaboró el informe *Una vida digna para todos*, en el que propuso definir una agenda universal post-2015 basada en objetivos que conjuguen las tres dimensiones del desarrollo sostenible nacidas de las *Cumbres de la Tierra*: desarrollo económico, inclusión social, y sostenibilidad medioambiental. Para que ello sea posible, conforme a Río+20, debería existir un entorno habilitador, que ha de incluir la buena gobernanza, aunque, como han señalado algunos países en desarrollo, esto último no debe suponer ningún tipo de condicionalidad. De acuerdo con esta visión, “el desarrollo sostenible es el camino hacia el futuro” (NNUU 2013a: 4) y los ODM han sido una “etapa intermedia en el camino hacia la meta final de acabar con la pobreza en toda sus manifestaciones” (NNUU 2013a: 14). En un constructivo ejercicio de síntesis de los “Informes para el Secretario General” (en los que “los elementos comunes superan con creces sus diferencias”, NNUU 2013a: 5), se propusieron 15 “medidas transformadoras” que, para que sean eficaces, “es necesario que su número sea limitado, que sean medibles, fáciles de comunicar y adaptables a entornos globales y locales”. También se advirtió de que para que esta agenda prospere es necesario un acuerdo internacional en relación con cuatro componentes básicos: i) una visión de futuro, anclada en los derechos humanos y los valores y principios universalmente aceptados; ii) un conjunto conciso de objetivos y metas que identifiquen

¹ Los seis informes más influyentes han sido: *El futuro que queremos para todos*, elaborado por el Grupo de Trabajo de NNUU para la Agenda de Desarrollo Post 2015 (NNUU 2012a); *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, realizado por el Grupo de Alto Nivel sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 (NNUU 2013b); *Una agenda de acción para el desarrollo sostenible*, de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN 2013); *Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda*, realizado por el Pacto Mundial de NNUU (2013); *A Regional Perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda*, elaborado conjuntamente por las cinco Comisiones Regionales de NNUU (2013); y *Un millón de voces: el mundo que queremos*, realizado a partir de la encuesta global *My World* (2013).

las prioridades de la agenda; iii) una alianza mundial para el desarrollo orientada a movilizar los medios necesarios para su ejecución; y iv) mecanismos eficaces y participativos de rendición de cuentas. Este informe del Secretario General de NNUU logró el apoyo de la Asamblea General en septiembre de 2013, resolviéndose “confeccionar una agenda fuerte de desarrollo post-2015, que se construirá sobre las bases de los ODM, y que completará el trabajo inacabado y responderá a los nuevos desafíos” (NNUU 2013c: 2).

Para dar cumplimiento a esta resolución, en septiembre de 2014 el *Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los ODS* (GTA) presentó su propuesta, y la Asamblea General de NNUU acordó que ésta sería “la base para integrar los objetivos de desarrollo sostenible en la agenda para el desarrollo después de 2015” (NNUU 2014c: 1). El informe asevera que los ODS deben priorizar la erradicación de la pobreza y el hambre, junto con la modificación de las pautas no sostenibles de producción y consumo y la gestión sostenible de los recursos naturales. No obstante, también alertó de que la consecución del objetivo de “poner a las personas en el centro del desarrollo sostenible” dependerá de la capacidad que tenga la comunidad internacional de impulsar una verdadera “alianza mundial para el desarrollo sostenible”.

A nivel práctico, el GTA propone una agenda ODS con una estructura similar a la utilizada en los ODM que va desde lo general (17 objetivos) hasta lo particular (169 metas que pueden ser evaluadas mediante indicadores; véase Cuadro 1). Los objetivos propuestos tienen carácter mundial y aplicación universal, y constituyen un conjunto integrado e indivisible de prioridades para el desarrollo sostenible. Asimismo, la propuesta se basa en los “cimientos” sentados por los ODM y tiene el doble objeto de “terminar la tarea incompleta” y responder a los nuevos desafíos. A pesar de su carácter universal, la propuesta pretende respetar las políticas y prioridades de cada país; por eso, las metas se definen como objetivos mundiales ambiciosos, sin perjuicio de que cada gobierno establezca sus propias metas nacionales. En suma, “los objetivos integran los aspectos económicos, sociales y ambientales y reconocen los vínculos que existen entre ellos para lograr el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones” (NNUU 2014c: 10).

Finalmente, en diciembre de 2014 el Secretario General de NNUU elaboró un segundo informe de síntesis sobre las diversas aportaciones a la agenda post-2015. *El Camino hacia la dignidad para 2030* (NNUU 2014d) traza una agenda universal de desarrollo sostenible basada en derechos y que posicione a las personas y al planeta en el centro de la estrategia. Asimismo, se proponen seis elementos esenciales para fortalecer y hacer operativa la agenda: i) dignidad, para acabar con la pobreza y luchar contra las desigualdades; ii) garantizar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y los niños; iii) prosperidad, para desarrollar una economía sólida, inclusiva y transformadora; iv) planeta, que exige proteger nuestros ecosistemas para garantizar el disfrute de las generaciones futuras; v) justicia, que

Cuadro 1. Diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por el GTA

1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
5	Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas
6	Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos
7	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
9	Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
10	Reducir la desigualdad en y entre los países
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
14	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica
16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
17	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible

Fuente: NNUU 2014c: 11. Véase en el *Informe del Grupo de Trabajo Abierto sobre ODS* (págs. 12-27) un listado detallado de las 169 metas adscritas a estos 17 objetivos.

requiere promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas; y vi) asociación, que permita catalizar la solidaridad mundial para el desarrollo sostenible.

Asimismo, el Secretario General propone la definición de una agenda “integrada”, que no sólo enumere objetivos sino que también identifique los medios necesarios para su ejecución —financiación, tecnología e inversiones— y que articule un sistema adecuado

de seguimiento y evaluación, lo que requerirá mejorar las capacidades estadísticas y crear nuevas fuentes de información.

3.2. Balance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe

En lo que respecta a los países latinoamericanos y caribeños, ¿cuál ha sido su desempeño conjunto en los ODM?, y ¿cuáles han sido las principales limitaciones de esta agenda como referente del proceso de desarrollo regional?

Con relación al resultado conjunto —y aún sin datos definitivos del cierre de los ODM—, ALC parece lograr buena parte de los objetivos.² Así, NNUU estima que la región ha cumplido 10 de las 16 metas, si bien en seis se ha producido un progreso insuficiente (NNUU 2014a). Si se comparan las previsiones de cumplimiento de los ODM en ALC con las de las restantes nueve regiones que evalúa NNUU, solamente Asia oriental y Asia sudoriental presentan expectativas semejantes de cumplimiento, aunque éste sea parcial.

Más en concreto, si atendemos a los 44 indicadores correspondientes a los siete primeros ODM —precisamente aquellos indicadores que permiten evaluar el resultado de las políticas de desarrollo acometidas por los países—, ALC ofrece un balance general de progreso (véase Anexo 1). A nivel agregado, la región ha logrado cumplir 29 indicadores y sólo ha registrado retrocesos en seis: uno relativo a la igualdad de género, dos relativos al combate contra las grandes pandemias y otros tres relacionados con la sostenibilidad del medio ambiente. Además, el avance ha sido prácticamente nulo en otros tres indicadores —consumo del quintil más pobre de la población, trabajadores por cuenta propia y relación entre niñas y niños en la enseñanza secundaria—, y existen otros seis indicadores respecto de los cuales es imposible evaluar el progreso por falta de información. Asimismo, respecto a aquellos indicadores del octavo ODM que atañen directamente a ALC —este objetivo hace referencia a los esfuerzos que la comunidad internacional, en conjunto, debió realizar para reformar el sistema de relaciones internacionales—, se han registrado tres retrocesos adicionales debidos tanto a la reducción de la AOD de los donantes del CAD destinada a los servicios sociales básicos, como en la ayuda desembolsada a los países sin litoral y a los pequeños Estados insulares de ALC. Y a estos retrocesos se une la inexistente información sobre el acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles.

2 Realmente no se podrá hacer un balance definitivo hasta dentro de varios años, cuando se disponga de estadísticas definitivas de los 60 indicadores considerados.

Debe tenerse en cuenta que el hecho de que ALC haya sido una de las regiones más avanzadas en el cumplimiento de los ODM, y además un área mayoritariamente de renta media —el 61% de los países se ubican en este intervalo de renta, y dentro de estos el 72% pertenecen al grupo de renta media-alta—, tiende a enmascarar las importantes heterogeneidades y desigualdades existentes entre los países y al interior de los mismos. Así, el estudio dirigido por Tezanos (2010) identificó un conjunto de países especialmente rezagados en las metas del milenio. Se trata de los países del istmo centroamericano, la región andina y los países caribeños con menores ingresos *per capita* y elevadas tasas de pobreza extrema —en su mayoría, superiores al 10%. En el extremo opuesto, los países con menores tasas de pobreza y desnutrición —en particular, aquellos con tasas de pobreza extrema inferiores al 9%—, y mejores registros en los indicadores sociales, aglutinan a más de dos terceras partes de la población latinoamericana y caribeña, lo que explica en buena medida el cumplimiento agregado de los ODM en la región.

Consiguientemente, el desempeño de ALC en la agenda ODM ofrece un balance con luces y sombras, con un resultado alentador de avance conjunto en buena parte de las metas, y un reparto desigual de los progresos entre los países de la región, y al interior de los mismos. En buena medida, estos contrastes se han debido a las limitaciones y riesgos que ha implicado la agenda de objetivos. Entre otros, pueden señalarse seis aspectos relevantes que han menoscabado la idoneidad de los ODM para ALC:

En primer lugar, algunas de las metas de los ODM han resultado por construcción más factibles —y por tanto menos ambiciosas— para ALC. Este es el caso de las metas que fijaron coberturas universales —es decir, del 100% de la población objetivo, como sucede con las metas de enseñanza primaria, salud reproductiva y VIH y sida—, siendo precisamente ALC una de las regiones del mundo que partía de tasas más próximas al 100%, lo que ha determinado menores brechas que cerrar, y menor ambición.

En segundo lugar, la definición de los ODM no contempló el efecto consternante que generan las graves desigualdades multidimensionales que existen al interior de los países latinoamericanos y caribeños, y tampoco reconoció adecuadamente la dimensión política de la exclusión social, especialmente en lo que se refiere a la importancia de la participación y el empoderamiento de las personas más vulnerables. Esto ha supuesto que los avances en las metas del milenio se hayan distribuido en ALC de manera preocupantemente inequitativa, generando colectivos de “excluidos del desarrollo” por razón de sexo, etnia, edad, minusvalía y/o ingreso.

En tercer lugar, el éxito de ALC en la agenda de los ODM se ha visto secundado por su menor ritmo de crecimiento poblacional, en comparación con otras regiones del mundo en desarrollo. En este sentido, aquellos indicadores cuyo progreso se evalúa en términos

porcentuales respecto de la población objetivo —que constituyen la mayoría— se ven alterados por los diferentes ritmos de crecimiento poblacional. Así, la población de ALC se ha incrementado un 39,3% entre 1990 y 2013, frente al 47,2% de Asia meridional, el 52,7% de Oriente próximo y África septentrional, y el 84,7% del África subsahariana, facilitando su avance.³

En cuarto lugar, la región se ha visto negativamente afectada por el escaso éxito de las dos Conferencias de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey 2002 y Doha 2008), que no lograron movilizar la AOD necesaria para sufragar el cumplimiento universal de los ODM. Asimismo, la prolongada recesión económica internacional ha minado la disposición de los donantes del CAD a financiar este tipo de políticas públicas. En este escenario de moderado incremento de las cifras de ayuda desde el año 2000 —muy por debajo de los compromisos de financiación de los donantes— e infra-dotación del sistema, los países con mayores niveles relativos de desarrollo se han enfrentado a una paulatina merma de sus participaciones en la AOD global. Concretamente, la participación de ALC en los desembolsos globales de ayuda ha menguado desde un promedio del 12% en la década anterior a la aplicación de los ODM (1991-2000), hasta un 9,5% en la era ODM (2001-2013). Y, como consecuencia de este proceso de reasignación de la ayuda, se ha incrementado notablemente la volatilidad de los recursos desembolsados a ALC, lo que la sitúa entre las regiones con mayor variabilidad de la AOD.⁴ En todo caso, esta reducción de la AOD se ha visto mas que compensada en la región —y particularmente en algunos países emergentes latinoamericanos— por un incremento notable tanto de los recursos domésticos como de otras fuentes internacionales de financiación del desarrollo.

En quinto lugar, la elección de 1990 como año de referencia de los ODM tampoco benefició a ALC. Básicamente, porque los noventa se caracterizaron en la región por un lento y volátil ritmo de crecimiento tras la década de crisis de los ochenta, por un aumento del desempleo y la informalidad, el deterioro de la balanza comercial, la caída de los ingresos de capitales y el incremento del servicio de la deuda. Todo ello contribuyó a un virtual estancamiento de los indicadores de desarrollo durante los años noventa por lo que, al iniciarse realmente la estrategia en 2001, ALC apenas había avanzado desde el año de referencia.

Finalmente, las metas que suponen reducciones porcentuales del indicador elegido en comparación con el año base —entre otras, las metas de pobreza y hambre— implican dimensiones muy dispares para cada país y, en especial, han resultado menos ambiciosas

3 Cálculos con cifras de Banco Mundial (2015). Sólo se computa la población de los países en desarrollo de cada región.

4 Según el estudio de Tezanos (2010: 53), la volatilidad de la AOD recibida por ALC se incrementó en más de un 39% entre el periodo 1994-2000 y el periodo 2001-2007. No obstante, este nivel de variabilidad fue menor que el registrado en África subsahariana, donde la volatilidad se acentuó como consecuencia de los sucesivos incrementos de ayuda —en contraste con las reducciones experimentadas en ALC.

para los países que partían de menores niveles carenciales. Por ejemplo, atendiendo a la meta de reducir la pobreza a la mitad, ALC se ha enfrentado al reto de disminuir en algo más de seis puntos porcentuales la tasa de pobreza que registraba en 1990, que ascendía al 12,5%. Este reto no resulta equiparable al descenso en más de 22 puntos porcentuales que se planteó para la región de África subsahariana, con una tasa de pobreza del 44,6% en 1990. Y aún se agravan más las disparidades si se comparan las tasas de pobreza por países en ALC: Haití se ha enfrentado —infructuosamente— al reto de reducir en más de 26 puntos su tasa de pobreza, y, en cambio, Uruguay ha afrontado una meta de menor envergadura, equivalente a 0,28 puntos.

3.3. Propuestas latinoamericanas y caribeñas para la agenda de desarrollo post-2015

Los países de ALC llevan ya varios años tratando de consensuar una postura común que les permita influir, con más éxito que en la pasada agenda, en la definición de la estrategia post-ODM. Para guiar este debate, la CEPAL ha elaborado tres informes —la conocida como “trilogía de la igualdad”— en los que propone una agenda de desarrollo sostenible enfocada en reducir las desigualdades (CEPAL 2010, 2011, 2014a). Esta visión “cepalina” quedó sintetizada en 2013 en el informe conjuntamente elaborado por las cinco Comisiones Regionales de NNUU. En concreto, el informe identificó 11 prioridades regionales para la agenda post-2015 que pueden encuadrarse en las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible, con un énfasis específico en la reducción de las desigualdades socio-económicas (Cuadro 2).

De manera más detallada, CEPAL presentó en 2014 su visión sobre la agenda post-2015 en el informe *América Latina y el Caribe en la agenda para el desarrollo después de 2015* (CEPAL 2014b), que sintetiza las aportaciones de su “trilogía de la igualdad”. En este informe CEPAL apuesta por impulsar “un pacto mundial para el desarrollo sostenible que se base en los derechos y tenga a la igualdad como objetivo último y principio ético rector y a la inclusión económica, social y ambiental como el proceso mediante el cual puede promoverse la igualdad”(CEPAL 2014b: 29). Desde esta lógica, para lograr la igualdad desde un enfoque de derechos, ALC tiene que afrontar tres desafíos ineludibles: i) lograr un crecimiento sostenido con tasas suficientemente elevadas para cerrar las brechas estructurales y generar empleos de calidad; ii) impulsar una “revolución tecnológica” que permita cambiar los patrones de consumo y producción; y iii) distribuir mejor las mejoras de la productividad mediante políticas fiscales y sociales, repartir mejor los beneficios entre capital y trabajo, y establecer sistemas de protección social universal.

Cuadro 2. Once prioridades de ALC para la agenda post-2015 según la CEPAL

Sostenibilidad económica	Sostenibilidad social	Sostenibilidad medioambiental	Gobernanza e instituciones
1. Intensificar la diversificación productiva	4. Cerrar brechas en términos de bienestar y de desigualdades que perpetúan las desigualdades intergeneracionales	7. Incorporar los principios del desarrollo sostenible al diseño de políticas y estrategias de desarrollo nacionales	9. Promover una alianza mundial para el desarrollo, esp. para contrarrestar las consecuencias de la crisis mundial
2. Crear empleo productivo y decente y facilitar oportunidades de trabajo para todos	5. Combatir la pobreza extrema y el hambre	8. Abordar el cambio climático y minimizar la pérdida de biodiversidad	10. Promover la cooperación internacional para el desarrollo y cumplir el objetivo del 0,7% de AOD/PNB.
3. Cerrar las brechas de productividad y en el área de la protección social entre los diferentes sectores y estratos de la economía	6. Promover la inclusión y la eficaz participación de los ciudadanos en el desarrollo económico y social, esp. promoviendo la igualdad de género y el respeto de la diversidad étnica y racial		11. Identificar fuentes innovadoras de financiación adicional para el desarrollo (ej. impuestos sobre transacciones financieras y paraísos fiscales)

Fuente: síntesis de autores basada en Comisiones Regionales de NNUU 2013: 69-70.

El desafío de la igualdad resulta aún más ambicioso al encontrarse dentro en una estrategia integral de desarrollo sostenible, que CEPAL define como un “círculo virtuoso entre el crecimiento, la productividad y la sostenibilidad ambiental”. Ante este reto, se aboga por potenciar el papel del Estado para impulsar un proceso de inclusión tri-dimensional (económica, social y ambiental) que permita cerrar las tres brechas estructurales de ALC (productividad, capacidades educativas y condiciones de empleo).

Asimismo, CEPAL destaca siete temas transversales que debe abordar la agenda post-2015 para integrar la perspectiva latinoamericana y caribeña: i) la erradicación de la pobreza (puesto que aún quedan más de 30 millones de latinoamericanos y caribeños viviendo con menos de 1,25 dólares al día); ii) lograr la igualdad de género para paliar el preocupante hecho de que en ALC las mujeres son mayoría entre los pobres, y que esta tendencia se ha agravado en la era de los ODM; iii) lograr la sostenibilidad ambiental; iv) mejorar el desarrollo urbano y construir ciudades sostenibles; v) potenciar la sostenibilidad del consumo y la producción; vi) atender las cuestiones de especial interés para el Caribe (vulnerabilidad antes los choques externos y el cambio climático, y acceso a la financiación internacional); y vii) atender las cuestiones de especial interés para los países sin litoral contempladas en el Programa de Acción de Almaty (políticas de tránsito, modernización de las infraestructuras y facilitación del comercio internacional).

Además del debate impulsado en la región desde el ámbito de las NNUU, ha cobrado especial relevancia la visión de la CELAC. En su II Cumbre, celebrada en 2014 en Cuba, los líderes de ALC apostaron por una agenda integradora de desarrollo sostenible que proyecte “la solidaridad, la cooperación y la responsabilidad mutua, sobre la base de la inclusión plena” y en la que “las personas sean el centro de sus preocupaciones, que promueva el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social participativo, la protección del medio ambiente y la dignidad del ser humano” (CELAC 2014: 1). Asimismo, propusieron construir una agenda de desarrollo post-2015 basada en la experiencia positiva de los ODM, pero que reconozca las prioridades latinoamericanas y caribeñas de erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades y la exclusión social.

De manera sucinta, CELAC defiende una agenda caracterizada por los siguientes seis rasgos:

- i. Carácter universal, pero con la suficiente flexibilidad para responder a las particularidades de cada país
- ii. Que impulse un “cambio estructural para la igualdad” —en línea con la visión cepalina— al objeto de eliminar las brechas (internacionales, regionales y nacionales) en términos de bienestar y para garantizar el respeto de los derechos humanos
- iii. Que sea inclusiva y esté centrada en las personas, especialmente en erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible
- iv. Que avance hacia la construcción de una verdadera “alianza global para el desarrollo”, que consolide los compromisos sobre financiación del desarrollo alcanzados en Monterrey y Doha, y que integre los medios necesarios para implementar una agenda del desarrollo sostenible (nuevos mecanismos de financiación, AOD, deuda externa, cooperación sur-sur y comercio internacional)
- v. Que contribuya a la consecución de la paz, la seguridad, la gobernanza democrática (también de los organismos multilaterales), el Estado de Derecho —en los planos nacional e internacional—, la igualdad de género y los derechos humanos (en particular el derecho al desarrollo)
- vi. Que incluya objetivos, indicadores y plazos específicos sobre la entrega de medios que garanticen su cumplimiento, entre los que deben figurar recursos financieros adicionales y previsibles, la transferencia de tecnología, y la potenciación de las capacidades de innovación

En la III Cumbre de la CELAC, celebrada en 2015 en Costa Rica, la *Declaración Política de Belén* (CELAC 2015a) y la *Declaración especial sobre la agenda de desarrollo post-2015* (CELAC 2015b) reafirmaron el compromiso de ALC por “seguir fortaleciendo la

CELAC y su proyección en la agenda global, de tal forma que contribuyan a la promoción de los intereses de la región latinoamericana y caribeña” (CELAC 2015a: 8). Al tiempo, la Comunidad reclamó avanzar en dos estrategias claves para la conformación de una efectiva alianza global para el desarrollo sostenible: de una parte, la estrategia internacional de financiación del desarrollo, que deberá concretarse en la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo de NNUU de julio de 2015 en Addis Abeba (Etiopía); y, de otra parte, un *Plan de acción integral para la cooperación con países de renta media*, vinculado a los ODS, que evite que este colectivo de países quede “arrinconado” en la futura agenda post-2015, como sucedió con los ODM, que se focalizaron en los países de menores ingresos.

En ese contexto, es necesario también considerar que la Presidencia Pro-Tempore ecuatoriana de la CELAC ha incrementado la apuesta por una agenda regional de desarrollo 2020 a partir de cinco grandes ejes: reducción de la pobreza y las desigualdades; educación, ciencia, tecnología e innovación; medio ambiente y cambio climático, infraestructura y conectividad; y financiamiento para el desarrollo.

Es importante señalar que, más allá del consenso regional alcanzado en torno a la agenda post-2015, en la región hay también importantes diferencias que deben tenerse en cuenta. ALC es una región que integra a países muy heterogéneos en términos de desarrollo y en la que existen notables diferencias políticas, que han quedado reflejadas en el *collage* de proyectos regionalistas, sean de integración, cooperación o concertación política (Mercosur, ALBA-TCP, SICA, CAN, CARICOM, Unasur, Alianza del Pacífico y CELAC). Esta diversidad de países se ha traducido en una variedad de visiones sobre cómo hacer frente a los retos regionales del desarrollo, en relación con cómo abordar las desigualdades, cómo abordar los problemas de seguridad y los conflictos (intra-nacionales y transfronterizos), y cómo equilibrar las obligaciones y las responsabilidades diferenciadas, nacionales y regionales, en una agenda global de desarrollo basada a su vez en el principio de universalidad.

Ni el proceso de desarrollo de ALC se agotó con los ODM, ni tampoco lo hará con los ODS. La región presenta en 2015 retos específicos de desarrollo como son, entre otros, la igualdad —en un sentido multidimensional, incluyendo el género—, la seguridad, el respeto de los derechos humanos y la diversidad cultural, la salud, el fortalecimiento institucional y la democracia. Para cumplir estos retos, parcialmente contemplados en los ODS, ALC deberá primero decidir con qué “ambición” aborda las metas propuestas en la agenda ODS, y, en segundo lugar, interpretarlos y adaptarlos a su propia realidad.

4 LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL ESCENARIO POST-2015

4.1. La Unión Europea, actor en el desarrollo global

La UE está construyendo una política de cooperación al desarrollo acorde con sus intereses, identidad y valores como actor global, en el marco de una acción exterior con procedimientos decisorios, capacidades e instrumentos de política diferenciados respecto a los de sus Estados miembros. En ese proceso, la UE trata de combinar, no siempre de manera armónica, las preferencias de los Estados miembros, derivadas de opciones políticas y de intereses económicos, políticos y de seguridad, o vínculos poscoloniales diferenciados, con las exigencias de una política global, distintivamente “europea”, que se caracteriza por una clara opción por el multilateralismo y la aceptación de las políticas y metas del CAD y de NNUU, en particular los ODM.

Por ser un ámbito de competencias compartidas, la política de desarrollo de la Unión coexiste con las que son propias de los Estados miembros, lo que en aras de la eficacia exige una actuación coordinada y basada en la complementariedad de todos los actores. Con un gran número de donantes en juego, y cerca de dos terceras partes de la AOD mundial, la UE es a la vez parte del problema y de la solución a la fragmentación de la ayuda que pone en peligro la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo. Afrontar esos problemas requiere una actuación más coordinada y “europeizada”, que también sea consistente con los marcos multilaterales.

Como actor del desarrollo global, la UE es a la vez “modelo”, “jugador” e “implementador” (Barbé, Herranz y Natorski 2012). “Modelo” que proyecta una visión “europea” del

desarrollo; “jugador” que participa en la gobernanza mundial del desarrollo negociando sus reglas, objetivos y procedimientos; e “implementador” a través de las políticas de la UE y de los 28 Estados miembros. El éxito de las metas globales de desarrollo y la eficacia de las políticas de cooperación depende en gran medida de su capacidad de coordinar a los Estados miembros y de que exista coherencia entre la política de desarrollo y otras políticas —comercial, agrícola, migratoria, ambiental etc.— que afectan a los países del Sur y condicionan su espacio de política.

4.2. La UE y la política de desarrollo: identidad, valores, capacidades e intereses

En este apartado se examina la actuación de la UE en la cooperación al desarrollo considerando su desarrollo en las décadas pasadas, con un enfoque especial en la reforma de la política de desarrollo a partir del Tratado de Lisboa (2009) y el llamado “Programa para el Cambio” (2011), para abordar posteriormente su posición ante las metas post-2015, prestando atención a los problemas de coherencia de políticas que condicionan su actuación y liderazgo.

La cooperación al desarrollo de la UE nació hace décadas en el marco de un paradigma clásico de ayuda Norte-Sur y de relaciones poscoloniales, que ha sido paulatinamente transformado para intentar responder a los desafíos globales y las normas multilaterales de desarrollo de inicios del siglo XXI, como los ODM. Sin embargo, el ascenso de las potencias emergentes, los procesos de globalización y los cambios en la pobreza y la desigualdad internacional exigen una adaptación aún mayor de esa política al nuevo escenario global. A ello se suman desafíos endógenos relacionados con la coherencia de políticas que debilitan su condición de actor del desarrollo global. Ante esos problemas, las respuestas de la UE han oscilado entre el cambio y la continuidad, con una adaptación problemática en las que aún están arraigadas visiones y prácticas tradicionales que en ocasiones se muestran disfuncionales. Ello compromete su legitimidad como modelo y su influencia como jugador e implementador. Esos problemas, en gran medida auto-infligidos, debilitan su influencia y liderazgo en el desarrollo global. Sin embargo, la singularidad de la identidad, valores, intereses y capacidades de la UE todavía hacen de ésta un actor único que puede, y debe, seguir jugando un papel destacado en la arena del desarrollo internacional, buscando nuevas formas de asociación con los países emergentes y en desarrollo, y en particular con ALC, en la definición y posterior consecución de las metas globales post-2015.

Desde los años ochenta, en paralelo al aumento de la AOD de las instituciones europeas, ha aumentado la influencia de la UE en la definición de la agenda, las estrategias y las políticas de desarrollo global. En la etapa final de la Guerra Fría, frente a los imperativos del bipolarismo, la cooperación europea promovió objetivos de paz, democracia y desarrollo en lugares como América Central, definiendo a la UE como actor “normativo” de las relaciones internacionales. En la Posguerra Fría, la UE reformó su política de desarrollo para extenderla a todas las áreas geográficas y alinearla con los consensos multilaterales, tanto en la Organización Mundial de Comercio (OMC), en materia de preferencias comerciales, como en el marco del CAD y NNUU, a través de los ODM y la agenda de eficacia de la ayuda. Con ello, el vínculo poscolonial presente en su origen histórico, que se traducía en determinadas preferencias geográficas, ha ido perdiendo peso respecto a otros criterios como los niveles de renta y la vecindad, cada vez más importantes como factores de diferenciación.

Si bien la UE ha formado parte de las coaliciones dominantes de la gobernanza del desarrollo global, con el CAD y el Banco Mundial, ha tratado también de proyectar una visión “europea” a la hora de definir metas globales, diferenciadas aunque no contrarias al “Consenso de Washington”. Con ellas la UE ha tratado de contrapesar, o complementar, las visiones más abiertamente neoliberales del proceso de globalización, o las visiones más “securitizadas” de la ayuda de la “Guerra Global contra el Terror”. Los ODM, a su vez, han sido un discurso legitimador y un marco de referencia en el diseño de la propia política de desarrollo de la UE y de sus Estados miembros. De esta manera, la cooperación de la UE se “multilateraliza” y se inscribe en los consensos internacionales de desarrollo y reducción de la pobreza.

La UE, en particular, ha sido un activo impulsor e implementador de los consensos multilaterales de desarrollo. Se ha asumido que promover los ODM, y situar en ese marco la propia política de desarrollo de la UE, contribuiría a los objetivos más amplios de una acción exterior comprometida con el regionalismo y el multilateralismo, con una cooperación internacional más intensa, y promovería a su vez ese “mundo mejor” del que dependería la prosperidad y la seguridad de la propia UE, tal y como reclamaba la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*. Tanto los Estados miembros como las instituciones de la UE han respaldado de manera clara los ODM y otros compromisos posteriores: en primer lugar, el Consenso de Monterrey 2002, en el que se inscriben los compromisos cuantitativos de aumento de la AOD asumidos por la UE casi en solitario, y otras políticas para promover una mayor movilización de recursos internos y externos para el desarrollo, como el apoyo a la reforma fiscal o la financiación combinada o *blending*. En segundo lugar, la agenda de eficacia de la ayuda, y en particular los compromisos derivados de los principios de apropiación y alineamiento. Las instituciones de la UE, en particular, son pioneras y

líderes en el uso de instrumentos que responden en mayor medida a esos principios, como el apoyo presupuestario. En algunos países de ALC hasta el 40% de la AOD bilateral de la Comisión se canaliza a través de ese instrumento, que también se ha utilizado en situaciones de fragilidad como la que representa Haití. A esa misma lógica responden los nuevos Programas Indicativos Multianuales (MIP), que sustituyen a los anteriores *Country Strategy Programs* (CSP) como nuevo marco de programación basado en el alineamiento con las políticas y planes nacionales de desarrollo. En tercer lugar, en materia de coordinación, siendo también actores decisivos en cuanto a programación conjunta y una mejor complementariedad y división del trabajo con los Estados miembros; y finalmente, con los esfuerzos desplegados para mejorar la coherencia de políticas, aunque esta última agenda, como se indicará, es la que presenta aún mayores desafíos para la UE.

En ese contexto, la política de desarrollo de la UE y sus objetivos de reducción de la pobreza habrían contribuido a la conformación de su identidad internacional frente a otros actores menos “benévolos” o “desinteresados”, y frente a sí misma, respecto a otras políticas o instrumentos de la UE —política comercial, política agrícola y de pesca común, etc.— en los que están presentes intereses endógenos, de naturaleza económica, política o estratégica. Estas visiones habrían aproximado a la UE a los países en desarrollo, y en particular hacia una ALC con la que hay convergencia de valores y visiones que, sin perjuicio de las asimetrías y divergencias existentes con esa región, habría visto a la UE como alternativa o contrapeso frente a las hegemonías tradicionales y como un socio más proclive a sus demandas y expectativas.

En ese proceso de construcción de una identidad como “potencia civil” a través de la política de desarrollo es referencia obligada el Tratado de Lisboa (2009). Éste pretende fortalecer el papel y la identidad de la UE como “actor global”, a través de un diseño más integrado de su acción exterior, incluyendo tanto las políticas comunitarias —comercio, desarrollo etc.— como la Política Exterior y de Seguridad Común, y un anclaje más explícito de dichas políticas en los valores y objetivos de la Unión, en una matriz de política de carácter “cosmopolita”. Este Tratado hace de la lucha contra la pobreza un objetivo general de la acción exterior de la UE, común a todas las políticas que la conforman —política exterior y de seguridad, política comercial común etc.—, y no solo de la ayuda externa. Ello supone mayores exigencias de coherencia de políticas. Pero esa coherencia puede no estar al servicio del desarrollo, sino de otras metas de la acción exterior, lo que supone el riesgo de una cooperación al desarrollo más “politizada” y “securitizada”, subordinada a una matriz de *realpolitik* contraria a los principios y valores de la UE (Guerrero 2014). Esta cuestión se ha planteado, en la práctica, con la aparición del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) —una de las consecuencias del Tratado de Lisboa— y su participación en la planificación de

la cooperación de la UE, que ha generado algunas tensiones entre la aproximación más “política” y de seguridad del SEAE, enmarcada en la política exterior de la Unión, y la más “desarrollista” de la Comisión Europea y en particular de Devco (Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión). La reorganización de la acción exterior emprendida en noviembre de 2014 por la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión Europea, Federica Mogherini, debería contribuir a una visión y actuación más integrada, que es particularmente importante en un año 2015 centrado en las negociaciones del clima y del marco post-2015 (Helwig 2015).

El ascenso de la UE también es consecuencia de su creciente importancia como donante de AOD. Desde 1990 las instituciones europeas y los Estados miembros han aportado, en promedio, más del 50% de la AOD del CAD. Es más, las instituciones europeas se sitúan entre la segunda y la tercera posición del ranking mundial de donantes, según años, sólo por detrás de Estados Unidos y el Reino Unido. Del conjunto de la originada en la UE, en el bienio 2012-13 las instituciones europeas aportaron en promedio anual el 22%. ALC sólo recibe el 7% de la AOD de las instituciones europeas, con el grueso dirigido a Europa (31%), África subsahariana (24%) y el Norte de África y Oriente próximo (14%). Y salvo para España, no es una región prioritaria en ninguno de los donantes del CAD. A pesar de ello, en conjunto la UE y los Estados miembros constituyen la principal fuente de ayuda para la región. Las instituciones europeas son uno de los principales donantes en todos los países de ALC y la AOD otorgada por los Estados miembros y la instituciones europeas, en conjunto, representa más del 50% de la ayuda total, y en algunos como Bolivia, Costa Rica, Cuba y Ecuador, se sitúa entre el 75% y el 100%. Ahora bien, esa AOD europea sólo es importante en los países de menor desarrollo que no reciben mucha financiación externa de origen privado, y es poco relevante en aquellos que captan más Inversión Extranjera Directa (IED), inversión de cartera y remesas (ver Cuadro 3).

Finalmente, el fortalecimiento de la UE responde también a la paulatina europeización de las políticas de los Estados miembros al afirmarse una visión y una estrategia común, y una mayor complementariedad y coordinación a través de mecanismos de programación conjunta.

En 2002 la UE adoptó el llamado “Consenso Europeo de Desarrollo”, que fue ampliamente revisado en 2005 (Unión Europea 2006). Éste define un marco común de metas y estrategias de desarrollo basado en los ODM; y conforme a lo establecido en el “Consenso de Monterrey” de 2002 y la “Declaración de París” de 2005, planteó fomentar una mejor coordinación y complementariedad entre donantes mediante la programación conjunta, y que cada Estado miembro se especializara en áreas y regiones en las que tuvieran ventajas comparativas. Con la adopción e implementación del “Código de conducta de división del trabajo” (Comisión Europea 2007), complementariedad y coordinación

Cuadro 3. Ayuda Oficial al Desarrollo para ALC 2012

País	AOD UE/ Flujos totales	AOD/PIB	País	AOD UE/ Flujos totales	AOD/PIB
Argentina	9,6%	0,01%	Honduras	106,5%	3,64%
Bolivia	77,6%	2,44%	Jamaica	10,1%	0,51%
Brasil	4,0%	0,05%	México	1,0%	0,05%
Chile	0,6%	0,03%	Nicaragua	54,2%	4,54%
Colombia	5,3%	0,23%	Panamá	1,1%	0,02%
Costa Rica	13,0%	0,08%	Paraguay	38,4%	0,46%
Ecuador	27,3%	0,17%	Perú	7,7%	0,19%
El Salvador	23,8%	0,73%	República Dominicana	38,0%	0,26%
Guatemala	37,4%	0,94%	Surinam	77,9%	0,58%
Guyana	61,0%	3,31%	Uruguay	2,4%	0,07%
Haití	36,1%	13,74%	Venezuela	0,5%	0,01%

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo 2015. AOD neta como proporción del PIB y AOD de la UE y como proporción de la financiación externa total, pública y privada.

devienen procesos e instrumentos para la europeización y multilateralización de las políticas de cooperación de la UE y de los Estados miembros. No obstante, esos criterios no han sido fáciles de aplicar, pues cuestionan las preferencias e intereses de los Estados miembros, no siempre coincidentes. Hay ejemplos de “mal encaje” en ese proceso de europeización cuando ha habido contradicciones entre los ODM y sus objetivos de pobreza y las prioridades de vecindad de la propia UE, o de Estados miembros como España, cuando privilegia como destinatarios de AOD a los PRM de América Latina. En cualquier caso, este proceso ha dado ya lugar a marcos conjuntos de programación para la Comisión y los Estados miembros, que se empezaron a aplicar en 11 países en 2012, y se extendieron a otros 40 en 2014⁵, con la pretensión de que en 2017 entre el 60% y el 70% de los programas bilaterales de la Comisión se lleven a cabo bajo este marco común.

4.3. La política de desarrollo de la UE: la difícil adaptación al escenario post-2015

4.3.1. El Programa para el Cambio: diferenciación y “graduación”

Ante los cambios en el desarrollo global, la UE ha desplegado iniciativas de reforma que reflejan tanto su disposición a acomodarse al cambio, como resistencias derivadas de

⁵ En América Latina, con distinto grado de avance, son Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, con la intención de iniciarse en 2016-17 en El Salvador, estando en estudio Haití.

posiciones políticas, atrincheramientos ideacionales y obstáculos de índole institucional. Ello puede observarse en dos procesos relevantes: i) la reforma de la política de desarrollo a través del “Programa para el Cambio” (Comisión Europea 2011a) y las propuestas de instrumentos financieros para ese periodo (Comisión Europea 2011b); y ii) la toma de posición de la UE sobre las metas post-2015.

El Programa para el Cambio, coincidente con el nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, responde sobre todo a la evolución del mundo en desarrollo, las relaciones Norte-Sur y el “mapa” de la pobreza global. Basándose en el principio de “diferenciación”, pretende concentrar la ayuda de la UE en un número más reducido de prioridades políticas y geográficas (Cuadro 4), así como en los países más pobres y los “Estados frágiles”, con los países emergentes como posibles “socios” frente a desafíos globales, más que receptores de AOD clásica. Otros objetivos abarcan afrontar los riesgos globales, mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal, mejorar la complementariedad y división del trabajo, y una mayor coherencia entre la lucha contra la pobreza y otros “intereses generales” de la acción exterior.

Cuadro 4. El “Programa para el Cambio”: prioridades políticas	
Democracia, derechos humanos y gobernanza	Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano
<ul style="list-style-type: none"> • Democracia, derechos humanos y estado de derecho • Igualdad de género y empoderamiento de mujeres • Gestión del sector público • Política y administración fiscal • Corrupción • Sociedad civil y autoridades locales • Gestión de los recursos naturales • Vínculo entre desarrollo y seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Protección social, educación, salud, trabajo digno • Entorno empresarial, integración regional y acceso a los mercados mundiales • Agricultura sostenible y energía
Fuente: Comisión Europea 2011a: 6-11.	

Siguiendo el principio de diferenciación, la propuesta del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) (Comisión Europea 2011c) propuso la supresión de la ayuda bilateral a 19 PRM⁶, si bien éstos seguirían siendo elegibles para los programas regionales temáticos del ICD sobre “bienes públicos y riesgos globales” y “autoridades locales y sociedad civil”; y para nuevos programas regionales por definir. Igualmente, podrían acceder a fondos del Instrumento de Democracia y Derechos Humanos. El criterio en el cual se ha basado la graduación fue básicamente la renta per capita. Luego la lista de países fue objetada por el Parlamento Europeo, y el Reglamento final estableció una cláusula de excepción; de acuerdo con ella, en los casos de Colombia,

6 Se “graduaron” los siguientes países: a) 17 PRMA: Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Irán, Kazajstán, Malasia, Maldivas, México, Panamá, Perú, Tailandia, Uruguay y Venezuela; y b) 2 países de renta media-baja (PRMB) cuyo PIB es mayor que el 1% del PIB global: India e Indonesia.

Cuba, Ecuador, Perú y Sudáfrica se mantendría la ayuda bilateral durante un período transitorio, con una retirada progresiva. Como se verá más adelante, también el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UE ha reducido significativamente el número de países beneficiarios a partir de una lógica similar.

El nuevo Instrumento de Asociación para países de mayor renta —industrializados y emergentes— es un mecanismo de adaptación al ascenso del Sur. Considerado la principal innovación del periodo 2014-2020, es “una herramienta clave para la política exterior” para “afirmar y promover los intereses de la UE [...] y responder a los principales desafíos globales” (Comisión Europea 2011c: 7). Sin embargo, sólo representa el 1,1% de los fondos para acciones exteriores del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, en contraste con el 37% destinado al Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP) y el 24% del ICD.

A primera vista, este nuevo enfoque de la cooperación parece convincente. Supone una ayuda más selectiva y más concentrada en los países más pobres, respondiendo al ascenso de los países emergentes y a la heterogeneidad creciente del mundo en desarrollo. Pero al obviar las asimetrías aún existentes con estos países, en parte libera a la UE de las obligaciones de la política de desarrollo —ayuda, preferencias comerciales— y de sus condicionantes democráticos, permitiendo así que los Estados miembros, que de forma creciente afirman políticas de apoyo a sus empresas en clave nacional y no europea, puedan promover sus intereses económicos a través de acuerdos de libre comercio, compitiendo en mejores condiciones con aquellos que, como China, no tienen esos condicionantes. Ese escenario es también congruente con la afirmación en los Estados miembros de políticas de apoyo a sus propias empresas, en algunos casos centradas en la “marca-país” y marcadas por el nacionalismo económico y una visión esencialmente geoeconómica (Martinigui y Youngs 2012). En puridad, los Estados miembros solo tendrían que coordinar su actuación y someterla a las exigencias de la UE de coherencia de políticas o de programación conjunta en los países más pobres, donde seguiría habiendo cooperación al desarrollo, y no en los emergentes.

En estos países, sin embargo, existen necesidades de desarrollo en ámbitos como las infraestructuras, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y la tecnología, la educación superior, y el fortalecimiento institucional, en los que la UE tiene ventajas comparativas. En ellos se requeriría una cooperación avanzada pero en las propuestas de la Comisión, “diferenciación”, más que abrir paso a modalidades más avanzadas de cooperación bilateral, supone su paulatina extinción, teniendo en cuenta la moderación de recursos para los países “graduados” del nuevo Instrumento de Asociación. Es cierto que en América Latina el importante aumento de los recursos de los programas regionales en el periodo 2014-2020 compensa en gran medida la supresión de la ayuda bilateral a los países graduados, pero parece no satisfacer la fuerte demanda

de una cooperación avanzada de la UE —incluyendo acciones conjuntas de CTr hacia terceros— que expresan esos países y los organismos regionales, como la CEPAL. Algunos de estos países, de hecho, han tenido una actitud ambivalente, de satisfacción como países emergentes que alcanzan la graduación, pero también siguen reclamando ayuda externa de la UE.

Ello indicaría que el criterio para la graduación —clasificaciones por niveles de renta— no es el más adecuado, como ha destacado el Parlamento Europeo (2012a y 2012b): no contempla los problemas de pobreza de los PRM, enmascara los problemas de desigualdad interna, y no tiene en cuenta la vulnerabilidad de estos países a choques adversos. Pareciera indicar que la UE adopta un enfoque “de mínimos” para los PRM que renuncia a las agendas del desarrollo y de la cohesión social (Furness y Negre 2012). Ello también puede condicionar la credibilidad de la UE como “potencia normativa”.

Al menos hasta 2015 este nuevo diseño tampoco ha contemplado nuevas formas de asociación para la UE con la CSS a través de mecanismos de cooperación triangular o trilateral, como ha reclamado la “Asociación Global” establecida en 2011 en Busan, y como ya hacen algunos Estados miembros para mejorar el impacto de su cooperación y mantener una vinculación relevante con los PRM. En posicionamientos políticos de alto nivel, la Comisión se ha mostrado pasiva, cuando no renuente, ante la CSS, y de manera declarativa ha reconocido “la importancia de la CSS”, pidiendo para la UE “una mejor comprensión” de este fenómeno, se ha preguntado si en realidad tiene algún “valor añadido”⁷, y a demandar que la CSS responda a las exigencias de eficacia, transparencia, rendición de cuentas y programación conjunta que la UE, en el marco del CAD y de Busan, se aplica a sí misma (Comisión Europea 2014a; Consejo de la Unión Europea 2014). La Comisión señala que la corta trayectoria de la CSS en ALC, la reducida escala de sus acciones, la indefinición de sus modelos de actuación, y sus estándares técnicos y de política, menos exigentes respecto a los vigentes en la UE, suponen dificultades importantes para el trabajo conjunto. Existen, en particular, distintas posiciones en los países de la región hacia la CSS y la CTr con la UE: mientras que México o Chile se muestran más favorables, y los obstáculos se sitúan en un plano técnico, países como Brasil o Argentina, por razones políticas de distinta índole muestran una actitud más renuente. Sin embargo, esas resistencias también parecen responder a obstáculos burocráticos y financieros en las instituciones de la UE, a una cultura administrativa defensiva y a cierta renuencia de esas instituciones a aceptar cambios en el paradigma clásico de la ayuda y las relaciones Norte-Sur. Ello no impide que en el seno de algunos programas regionales como EUROSocial se haya apoyado el intercambio de experiencias, expertos, o buenas prácticas entre instituciones latinoamericanas, lo que según la Comisión sería

7 Véase la posición de la UE para la primera reunión de la GPEDC (Consejo de la Unión Europea 2014).

una muestra de que existe ya una práctica asentada de cooperación triangular, si bien hasta inicios de 2015 ésta no se ha presentado formalmente como tal. En este ámbito, sin embargo, parece observarse un cambio de planteamiento, que habría dado lugar en la II Cumbre UE-CELAC en junio de 2015 al lanzamiento de una facilidad financiera para dinamizar iniciativas innovadoras de CTr dentro de la región, a través de las agencias nacionales de cooperación, con una dotación inicial de 12 millones de euros.⁸

Las “Asociaciones Estratégicas” que la UE ha establecido con países emergentes como Brasil, China, India, México y Sudáfrica podrían ser el marco para establecer fórmulas de nuevo tipo entre la CSS y la cooperación de la UE (Fejerskov 2013: 39-43). Pero es el caso UE-Brasil el único que planteó de forma concreta la posibilidad de llevar a cabo acciones de CTr en distintos países de África a través de su Plan de Acción 2012-14 (Lazarou 2013). Sin embargo, la ambivalencia de ambas partes hacia ese compromiso, el posicionamiento “southfaliano” de Brasil en la confrontación Norte-Sur, las dudas de la Comisión respecto al valor añadido de estas fórmulas respecto a las modalidades tradicionales de ayuda, y la rigidez de sus procedimientos explican que esos compromisos se hayan diluido sin acciones concretas (Cabral 2014: 6).

4.3.2. La vinculación con otras fuentes de financiación y el *blending*

El Programa para el Cambio también pretende fomentar mecanismos innovadores de financiación, asumiendo que los recursos de la Comisión no permiten abordar las inversiones requeridas en áreas cruciales del desarrollo, la integración regional y la competitividad internacional de los PRM, como transportes, energía y medio ambiente. Por ello, se promueve la combinación o *blending* de financiación privada y pública, esta última a través de préstamos, capital riesgo, participación en capital, financiación de costes de pre-inversión, garantías, o subsidios al tipo de interés. De esta forma, se apalanca financiación adicional y se alinean otros actores y recursos con los objetivos de la UE. Con ello, el *blending* pretende ser un mecanismo efectivo de gestión de riesgos, que mejore la apropiación de los países receptores, refuerce sus reformas, y aliente la participación del sector privado. Las operaciones de *blending* combinan financiación de la UE, y de instituciones públicas de los Estados miembros, únicas que pueden liderar proyectos tras una valoración de su idoneidad —el denominado *pillar assessment*—, asegurando estándares de gestión equiparables a los de la Comisión. Con ello, se mejora también la complementariedad y la coordinación con ésta, y en su caso, con los bancos regionales de desarrollo, que son actores relevantes para este instrumento en tanto aportan, además de financiación, capacidad técnica y conocimiento experto.

⁸ Véase el punto 59 de la Declaración de Bruselas emanada de esa Cumbre.

El *blending* se introdujo en el marco financiero plurianual 2007-2013, y en ese periodo las instituciones europeas establecieron siete facilidades financieras regionales, que en conjunto otorgaron 1.600 millones de euros para 200 proyectos, de los que un 60% se destinaron a energía e infraestructura de transporte. Esos fondos han movilizado inversiones por unos 40.000 millones de euros, con una *ratio* de 1 a 31. Entre esas facilidades se encuentran el Mecanismo de Inversión para América Latina (MIAL) y la Caribbean Investment Facility (CIF). MIAL fue creado en diciembre de 2009, y en sus cinco años de vida ha perseguido tres objetivos estratégicos: la integración regional y la mejora de la interconectividad mediante infraestructuras de transporte y energía; la protección del medio ambiente y el apoyo a proyectos de adaptación y mitigación del cambio climático, en un a lógica de “crecimiento verde” (Hernández y Sandell 2013); y el desarrollo socio-económico a través del apoyo a las PYMEs y la infraestructura para los servicios sociales, complementando programas regionales como EUROSocial o EuroClima. En ese periodo ha invertido 197,7 millones de euros en 25 proyectos, movilizandoo en torno a 5.000 millones de euros adicionales, con un 45% destinado a agua y saneamiento, 25% a energía, 10,5% a medio ambiente, 9,5% a transporte, con el 10% restante destinado a otros sectores. En esos proyectos han estado implicadas agencias bilaterales como la Agence Française de Développement (AFD), el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) alemán o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y en algunos casos, han participado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Por su parte, CIF fue establecido en 2012 y ha otorgado 35 millones de euros a cuatro proyectos, que han movilizado 66 millones de euros adicionales, y que en algunos casos también han implicado al BID y al Banco de Desarrollo del Caribe (Comisión Europea 2014b: 4; 2015c: 10).

El *blending*, sin embargo, también responde al “interés mutuo” y a objetivos económicos y de otra índole de la propia UE en estos países (Krätke 2014). Según la Comisión (2014b: 1) es “un instrumento para lograr objetivos externos de las políticas de la UE”. Estos incluyen los objetivos de desarrollo que están presentes en la política de la UE en este campo, y en particular en el ICD, que es la base legal de este instrumento, pero también incluirían objetivos que se contemplan en otros ámbitos de su acción exterior. Entre esos intereses económicos de la UE se encontraría, en particular, la generación de oportunidades de negocio para las empresas europeas en la construcción de infraestructuras en los países emergentes, por lo que el *blending* constituiría un subsidio a esos intereses. En ese contexto, también existen críticas por el sesgo de este instrumento hacia los PRMA, en detrimento de países más pobres que requieren de otro tipo de ayuda. En un contexto de auge del extractivismo, puede financiar proyectos de inversión sin las adecuadas garantías sociales y ambientales. Puede plantear, por lo tanto, problemas de coherencia de políticas para el desarrollo que deberían de atenderse (Eurodad 2013; Tovar *et al.* 2013; Bilal y Krätke 2014; Parlamento Europeo 2014b:34).

La Comisión, por su parte, ha señalado que los proyectos financiados están plenamente alineados con la estrategia de desarrollo del país receptor, y si bien el *blending* trata de dar respuesta a las particulares necesidades de financiación del desarrollo de los PRM, en especial los PRMA, en la cartera de proyectos de MIAL han tenido un peso importante los PRMB. Nicaragua, en particular, ha concentrado el 30% de los fondos del periodo 2010-14. Los procedimientos de licitación de los proyectos son abiertos y competitivos, conforme a estándares internacionales, por lo que no existiría un sesgo favorable a las empresas europeas; y al asociar a instituciones financieras bilaterales o multilaterales, en materia de consulta social, evaluación de impacto ambiental, o desplazamiento de población, emplean procedimientos y reglas de salvaguarda equiparables a los vigentes en la propia UE.

En la medida que existan dudas sobre la capacidad del *blending* para movilizar recursos adicionales, y que la presencia de otros intereses pueda condicionar sus objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza, estas controversias conciernen tanto a la efectividad de este instrumento como, en una perspectiva más amplia, a la normatividad y legitimidad de la UE como actor de desarrollo.

4.3.3. Diferenciación y “graduación” en el eje comercio-desarrollo

La política de cooperación de la UE tiene una importante dimensión comercial, y la lógica de “graduación” está también presente en esa dimensión (Comisión Europea 2012a). En 2012 se aprobó un nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), principal mecanismo de acceso preferencial al mercado europeo para países en desarrollo, que entró en vigor el 1 de enero de 2014. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países denominados “más necesitados”, se “gradúa” como beneficiarios a los PRMA. Con ello, el número total de beneficiarios de ese esquema se ha reducido de 177 a 90 países, y de ellos, los 49 que son Países Menos Desarrollados (PMD) se acogerán al más amplio régimen *Everything but Arms* (EBA). Es llamativo que el listado de los países “graduados” del SGP no coincide con el establecido por el nuevo ICD, lo que de nuevo muestra que las clasificaciones de renta son una mala guía para las decisiones de política de desarrollo. En realidad, la graduación del SGP parece expresar una visión defensiva o proteccionista de la UE frente a los países emergentes, más visible tras la crisis económica, y al tiempo una visión liberal más ofensiva hacia los países emergentes.

Como plantea Stevens (2012), la eliminación de las preferencias parece responder a la intención de la UE de empujar a estos países a la firma de un acuerdo en Doha o de acuerdos de libre comercio recíproco, dejando así espacio a los Estados miembros para

que despliegan sus propias políticas nacionales de promoción de intereses económicos (Stevens 2012). De esta forma, la UE intentaría lograr bilateralmente o plurilateralmente lo que no se ha alcanzado en la Ronda de Doha de la OMC; una negociación que la UE, pese a su discurso multilateralista, parece haber abandonado a favor de negociaciones bilaterales, plurilaterales o “megarregionales” como el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) con Estados Unidos. Los estudios de impacto realizados en torno a este último afirman que desviaría flujos de comercio, supondría la imposición de normas y estándares “de facto” fuera del marco multilateral de la OMC, y al cubrir aspectos como las normas ambientales y laborales de cada país, la protección de la propiedad intelectual y de los datos personales en el entorno digital, las empresas públicas o los controles a los movimientos de capitales, supondría una importante pérdida de autonomía y espacio para la política de desarrollo tanto para los países participantes como para terceros, y en particular para ALC (Ferbeldmayr 2013; Rosales *et al.* 2013).

Finalmente, tanto el nuevo enfoque sobre comercio y desarrollo como el nuevo SGP no resuelven problemas muy arraigados de (in)coherencia de políticas, al no abordar la política agrícola común, la compleja relación entre comercio, medio ambiente y derechos humanos, o el secular obstáculo de las barreras no arancelarias de la UE.

4.4. La UE y los objetivos post-2015: visión, posicionamiento e incidencia

Aparte de las negociaciones del clima, que discurren por un carril distinto, la UE ha fijado su posición respecto al marco post-2015 en paralelo a los trabajos del sistema de NNUU y del GTA.⁹ La incidencia de la UE, al no tener representación propia en este grupo, ha sido indirecta a través de los Estados miembros representados, y por ello dependiente de su diferente grado de “europeización”. De igual manera, ha tratado de concertar posiciones con los grupos regionales, a fin de promover una participación más activa de los países emergentes y acuerdos previos en torno a sus propias perspectivas de la agenda post-2015.

La UE se ha alineado con la visión de NNUU de unas metas centradas en la erradicación de la pobreza extrema, pero capaces de integrar de manera equilibrada la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo, y ha abogado enfáticamente a favor de

⁹ Véanse las dos Comunicaciones de la Comisión (NNUU 2013a y 2014c) y las conclusiones del Consejo de 25 de junio de 2013, “The Overarching Post-2015 Agenda” (Doc. 11559/13); y de 16 de diciembre de 2014 “A transformative post-2015 agenda” (Doc. 16936/14). A ellas se suma una Comunicación específica sobre el sector privado (Comisión Europea 2014d). Del Parlamento Europeo, los informes Cortés Lastra (Parlamento Europeo 2012a) Goerens (Parlamento Europeo 2012b) y Stier (Parlamento Europeo 2014a). Sobre financiación del desarrollo, véase la Comunicación (Comisión Europea 2013b) y las conclusiones del Consejo de 12 de diciembre de 2013 (Doc. 17553/13).

la incorporación al marco post-2015 de la democracia, el buen gobierno, el estado de derecho, la transparencia y la rendición de cuentas, así como los derechos humanos.¹⁰ Estos últimos, sin embargo, son elementos que otros países emergentes y en desarrollo han cuestionado por entender que escapaba al mandato del GTA, que cuestiona el principio de soberanía, y que puede dar paso a algunas formas o mecanismos de condicionalidad política en los ODS o la cooperación al desarrollo desplegada en su nombre. La UE también se ha pronunciado, aunque de manera más matizada, a favor de la incorporación de la seguridad y la paz, aunque algunos Estados miembros han sido renuentes a ello ante el riesgo de una “securitización” de los ODS. También reafirma la necesidad de un marco general en cuanto a sus aspiraciones y cobertura, y universalmente aplicable a todos los países, además de basarse en las contribuciones nacionales y tener en cuenta los diferentes contextos, capacidades y niveles de desarrollo de cada país, permitiendo enfoques diferentes o el uso de indicadores de progreso distintos en cada caso, para asegurar la apropiación y la pertinencia de los objetivos. En particular, reclama atención a la justicia y la equidad —con especial énfasis en la igualdad de género—, así como a las agendas de paz y seguridad. También se reclama que el marco post-2015 abarque todos los derechos humanos e incorpore la justicia, la igualdad, la equidad, la buena gobernanza, la democracia y el Estado de derecho, para lograr unas sociedades pacíficas en las que la violencia esté ausente. La UE ha reclamado que los objetivos a definir fueran limitados en número. Finalmente, ha insistido en la responsabilidad primordialmente nacional a la hora de alcanzar esas metas, sin perjuicio de que sea necesaria la cooperación internacional, y la importancia de la rendición de cuentas, en clara sintonía con lo planteado por el informe de síntesis del Secretario General de diciembre de 2014 (NNUU 2014b).

Los compromisos sobre financiación, comercio, otros “medios de implementación” y el “entorno facilitador” también son aspectos relevantes de la posición de la UE. Ésta reafirma su compromiso con la coherencia de políticas para el desarrollo, pero reclama que ese principio sea también asumido por los países en desarrollo. Las instituciones de la UE recuerdan los esfuerzos realizados a través de su política comercial y de desarrollo, vía preferencias comerciales —SGP, EBA etc.— y AOD, reiterando el compromiso de alcanzar el 0,7% en 2015, o en el ámbito de la ciencia y la tecnología. Pero se reafirma el

papel central del sector privado, y que el principal esfuerzo de movilización de recursos habrá de ser nacional. Ello plantea una agenda de políticas centrada en la reforma fiscal y la lucha contra la corrupción y los flujos ilícitos. La financiación externa, por otro lado, habrá de tener carácter complementario, y contribuir a movilizar otros flujos de inversión pública y privada a través del *blending*.

¹⁰ Estos son considerados elementos “esenciales” para el desarrollo sostenible, conforme a lo establecido en Río+20 y la resolución *El futuro que queremos*, y en concreto, en el párrafo 10 de este documento.

Las propuestas en materia de financiación del desarrollo planteadas por la UE son más amplias y ambiciosas que lo planteado por el GTA, que se limita a reiterar lo ya contemplado en los anteriores ODM, y tienen una perspectiva integral, abarcando los recursos nacionales, la reforma de la arquitectura financiera internacional, la AOD, la fiscalidad internacional y, en particular, el impuesto sobre transacciones financieras internacionales, la inversión privada y las remesas. Esas propuestas han sido la base de la posición de la UE ante la III Conferencia de NNUU sobre Financiación del Desarrollo, convocada en julio de 2015 en Addis Abeba, y que es uno de los hitos más importantes en la definición del marco post-2015.

5 COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN TRIANGULAR EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

5.1. Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular: definiciones y enfoques

5.1.1. La CSS como campo político

En el marco de profundos procesos de cambio en el sistema internacional, la cooperación para el desarrollo se halla en un proceso de transformación que ha abierto debates sobre su naturaleza, sus formas y su gobernanza. En este contexto, la CSS y la CTr han cobrado un nuevo impulso y se convierten en modalidades que amplían las opciones de asociación y trabajo conjunto para el desarrollo. Al mismo tiempo, expresan tensiones y generan debates con un modelo tradicional de AOD arraigado en ideas e instituciones que se han consolidado a lo largo de más de cincuenta años.

En este contexto, es necesario comprender la CSS en ALC como una construcción política que cumple una doble función. Por un lado, fortalecer los vínculos dentro de un espacio donde los Estados tienen también objetivos políticos nacionales. Por otro lado, constituye un vehículo para expresar demandas y reclamos a la cooperación tradicional que llevan a cabo los donantes del CAD. Es en este sentido que la CSS se concibe como parte de la política exterior de los países latinoamericanos —y de forma incipiente en los países del Caribe—, orientada tanto a proteger sus progresos como a impulsar cambios en un sistema internacional altamente desigual, donde sus necesidades de desarrollo se ven condicionadas por el entorno global y regional. Esta perspectiva no ha sido tan evidente en los países del Caribe, quienes empezaron a compartir y debatir

estas cuestiones más recientemente en el marco del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la CELAC.

Considerando esta perspectiva, se fue construyendo en los ámbitos políticos de ALC un consenso regional sobre la definición de la CSS, centrada en aspectos normativos que buscan diferenciarla de la CNS a partir de los principios de horizontalidad, solidaridad, interés y beneficio mutuo, no condicionalidad, reciprocidad y respeto por la soberanía. Estos principios se han expresado también en un espacio internacional más amplio y se han destacado como “guía” de la CSS en la III Conferencia sobre Financiación del Desarrollo realizada en Addis Abeba en julio de 2015.¹¹ Al mismo tiempo, el aprendizaje y la observación de prácticas completa esta definición y distingue modos particulares de hacer en la CSS. En síntesis, la construcción de esta definición es esencialmente política y se articula, por un lado, desde discursos fuertemente normativos que buscan generar consensos, identidad y cohesión grupal, y, por otro lado, a partir de prácticas que de manera incipiente se intercambia, registran y sistematizan, evidenciando modelos y enfoques de gestión diferenciados.

5.1.2. Cooperación triangular: concepto y enfoques

Más allá de los matices que puedan tener distintos conceptos de CTTr, hay coincidencia respecto a las ventajas que ésta pretende aportar integrando en un mismo proyecto o actuación la participación y los aportes de distintos actores. Así, se estima que la CTTr permite ampliar y combinar distintas capacidades técnicas, financieras y simbólicas — como el prestigio de un cooperante o el reconocimiento de la identidad del Sur— que pueden complementarse y generar beneficios mutuos partiendo de intereses diversos.

Sobre la percepción de estos beneficios, los conceptos de CTTr se diferencian luego a partir de sus formas y enfoques. En este sentido, hay definiciones que se basan en la naturaleza de los actores intervinientes (desarrollado, PRM, en desarrollo) o en los recursos que cada uno aporta (financieros o técnicos). También se observan distintos enfoques: la CTTr como “instrumento” de la CNS o como apoyo a la CSS. En ALC predomina este último enfoque y cobra relevancia una definición dinámica centrada en el “rol” que cumplen los distintos participantes en un proyecto de CTTr. Con un lenguaje propio, se identifican *primer oferente* y *receptor* —que pueden ser uno o varios países en desarrollo, en cada caso—, y *segundo oferente*, que puede ser un país en desarrollo, un país desarrollado, un organismo regional o multilateral, o alguna asociación entre ellos. En ese triángulo, “el rasgo diferencial está

¹¹ Véanse, en particular, los párrafos 56 y 57 de la Agenda de Acción de Addis Abeba, A/Conf.227/L.1

determinado por el rol del primer oferente, quién actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades” (SEGIB 2014: 109). De acuerdo con esta definición, el enfoque de la CTr como apoyo a la CSS quedaría garantizado en el rol que desempeña un país del “Sur” como responsable principal del aporte técnico.

5.1.3. Plataformas regionales de coordinación de la CSS y la CTr en ALC

En la actualidad, es posible identificar dos ámbitos que nuclean a funcionarios responsables de la cooperación internacional de la región y constituyen actualmente los principales espacios para promover intercambios y acuerdos sobre CSS y CTr.¹² El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) ha sido un instrumento central para la discusión política y el desarrollo de conocimientos

y aprendizajes sobre los cuales se fue compartiendo esta definición. También ha constituido una base importante para la formación técnica de personal que trabaja en áreas de cooperación. Más recientemente, la creación del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional de la CELAC abrió un nuevo marco de diálogo e intercambio que se extiende a toda ALC. Durante 2014 este grupo aprobó un “Marco Conceptual de Cooperación Internacional” (CELAC 2014a) que revisa la historia, reafirma principios y propone una visión consensuada sobre la cooperación en la región, basada esencialmente en los acuerdos y organizaciones pre-existentes.

Como resultado, en ALC coexisten dos conceptos sobre CSS muy cercanos, pero con matices particulares. Por un lado, un concepto de CSS restringido a la modalidad de cooperación técnica que se fue configurando en el marco del PIFCSS y que permite sistematizar información estadística limitada a la contabilización de acciones y proyectos sobre la CSS en la región. Se trata de un programa enmarcado en la cooperación iberoamericana que aborda la cooperación como política —en el sentido de política pública o *policy*— y busca fortalecer capacidades de sistematización y gestión. Por otro lado, un concepto más amplio, ligado a la integración y a la concertación política regional, que se está consolidando el marco de la CELAC. En este sentido, el marco conceptual de la CELAC aborda la CSS desde una perspectiva política más amplia (en el sentido de *politics*), considerando distintas formas y fines que contribuyan a consolidar la integración de la región bajo la idea de una identidad latinoamericana y caribeña. Si bien incluye de forma sustantiva a la cooperación técnica, se amplía el marco de objetivos para comprender también los procesos y mecanismos de integración sub-regional.

¹² Es importante considerar que, con un perfil más técnico, la CEPAL también ha desarrollado iniciativas y documentos en el marco de su Comité de Cooperación Sur-Sur, y cabe considerar el rol que ejerce como apoyo a las iniciativas de la Presidencia Pro-Tempore ecuatoriana de la CELAC en este ámbito.

Asimismo, establece que la prioridad de trabajo en esta primera etapa se concentrará en la región y se orientará a favorecer dos ámbitos, “la cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración” y “la cooperación a nivel intra-regional”. No obstante, se espera que el establecimiento de una agenda global de desarrollo y las relaciones birregionales UE-CELAC que buscan cobrar un nuevo impulso, ofrecerán nuevos elementos para este área de cooperación.

5.2. Marcos institucionales nacionales para la cooperación internacional

Los marcos normativos y las formas de organización constituyen dos ejes que dan forma a la institucionalidad de la cooperación para el desarrollo. A fin de construir un “mapa” de esta institucionalidad en ALC, se expone información sobre ambos aspectos en 31 países.¹³ Se comienza distinguiendo los distintos roles que juegan los países ante la cooperación internacional y se identifica un “mapa” que, aun siendo heterogéneo, tiene algunas características en común. Como observación general sobre la CSS en la región, tomando como base el informe sobre la CSS en Iberoamérica 2013-2014 del PFCSS¹⁴, puede decirse que la mayoría de los países juega el rol de receptores, nueve países tienen un rol dual y dos son principalmente oferentes. Cabe notar que la oferta de cooperación está concentrada en tres de los países más grandes e influyentes de la región (Argentina, Brasil y México), que realizan aproximadamente el 70% de esta cooperación. Este cuadro cambia si se consideran datos del CAD que evidencian flujos hacia México y Brasil, que tienen un rol dual en este marco ampliado (véase Cuadro 5).

Con respecto a los marcos normativos con referencia a la cooperación internacional encontramos que, en la región, México, Perú y Venezuela cuentan con leyes generales, aunque ampliamente diferentes en su origen, alcance y contenidos.¹⁵ En ausencia de una ley general, países como Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y República Dominicana cuentan con leyes que regulan aspectos específicos de la cooperación internacional¹⁶. En un tercer grupo se aplican a la cooperación internacional las normativas generales del Estado sobre funciones y procedimientos administrativos.

13 Existe una significativa escasez de datos, especialmente para los pequeños países caribeños. La dificultad para acceder a información sobre Puerto Rico nos obligó a excluir este caso de la lista.

14 Es importante tener en cuenta que este informe sólo contabiliza proyectos y acciones a partir de la información que proveen los Estados. Estos han sido los indicadores en común que acordaron los Estados que integran el PIFCSS. Esto resulta limitado para dimensionar los recursos que moviliza cada país y hacer comparaciones con información que provee el CAD, pero permite una aproximación al identificar el rol principal que cada país cumple en ALC.

15 La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México es la más novedosa. Está diseñada apelando al rol dual que ejerce México en la cooperación internacional y establece la arquitectura institucional para la coordinación, operación, registro y difusión, así como la administración y fiscalización de recursos destinados a acciones de cooperación.

16 En varios de estos casos, la legislación aplicable se deriva de la normativa que crea la agencia o el área del Estado responsable de la cooperación internacional.

Cuadro 5. Categorización de países según su rol en la Cooperación Sur-Sur de ALC

Dual	Receptor	Oferente
Argentina	Antigua y Barbuda	Brasil
Chile	Barbados	México
Colombia	Belice	
Costa Rica	Bolivia	
Cuba	Dominica	
Honduras	Ecuador	
Panamá	El Salvador	
Uruguay	Granada	
Venezuela	Guatemala	
	Guyana	
	Haití	
	Jamaica	
	Nicaragua	
	Paraguay	
	Perú	
	República Dominicana	
	San Cristóbal y Nieves	
	San Vicente y Granadina	
	Santa Lucía	
	Trinidad y Tobago	

Fuente: elaboración propia a partir de SEGIB 2014.

Con respecto a las estructuras institucionales de cooperación al desarrollo, se observa que en la mitad de los países éstas están vinculadas a los ministerios de relaciones exteriores. En el caso de Argentina, Venezuela, Panamá, Paraguay y El Salvador, cuentan con áreas con distintas jerarquías —viceministerios, secretarías o direcciones— dentro de los ministerios que tienen la función específica de coordinar la cooperación internacional que recibe y/o que ofrece el país, según sea el caso. En otros casos, particularmente en el Caribe, la cooperación no se coordina dentro de un área organizativa específica, aunque sea función del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por otro lado, seis países —Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay— poseen agencias de cooperación internacional cuya jerarquía, dependencia funcional y grado de autonomía resulta variable¹⁷, pero que comparten un diseño originalmente orientado para gestionar la cooperación que recibe el país, y al cual se ha incorporado la CSS con distintas intensidades según el país.

El panorama institucional resulta, por tanto, heterogéneo y tiene implicancias prácticas a la hora de sentar en la mesa al conjunto de responsables de la cooperación. Al mismo tiempo, se observa una institucionalidad en transición que aún resulta limitada para atender las transformaciones actuales de un sistema de cooperación internacional en el cual el ritmo de cambio de las estructuras organizacionales va detrás del plano discursivo.

¹⁷ Las agencias de Brasil, México y Perú tienen dependencia o adscripción al Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras en Uruguay y Colombia son organismos descentralizados vinculados a la presidencia y en Chile la AGCI es un servicio público descentralizado.

5.3. Experiencias de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular

Según el Informe 2013-2014 sobre CSS en Iberoamérica realizado por la SEGIB (2014), los países latinoamericanos han mantenido en ejecución un total de 506 proyectos y 203 acciones de cooperación horizontal Sur-Sur bilateral en 2012. Estas cifras se han mantenido con leves variaciones durante los últimos tres años.¹⁸ Casi un 40% de los proyectos se concentraron en el fortalecimiento de la economía y la mayor parte de ellos —el 70%— se orientó a apoyar actividades productivas, y el resto a la creación de infraestructuras y servicios económicos en energía y aplicaciones científico-tecnológicas. El refuerzo a políticas sociales y el apoyo a otras actividades como la gestión pública, la seguridad, la justicia y los derechos humanos concentró el restante 60% de los proyectos en proporciones casi iguales.

Más allá de algunas limitaciones metodológicas y de alcance, los estudios de caso y la sistematización de experiencias, tanto de CSS como de CTr (PNUD 2009; Alonso, Aguirre y Santander 2011; Kern y Weisstaub 2011; PIFCSS 2013; Tassara 2013; Vázquez 2013) dan cuenta de un panorama creciente y diverso sobre el desarrollo de acciones y proyectos en ALC. En este panorama se advierten algunas ventajas de la CSS en cuanto al aporte de soluciones que surgen de experiencias similares, el tipo de relación que se construye entre las partes a partir de una identidad común —“el Sur”, “los países en desarrollo”— y las dinámicas de aprendizaje complejas que van más allá de un mecanismo de transferencia. Éstas implican, al mismo tiempo, difusión de conocimientos, adaptación a una realidad distinta y aprendizajes mutuos. En esta dinámica predomina la valoración de la experiencia sobre los conocimientos teóricos. Un dato particularmente interesante de la CSS en ALC es que, si bien se registran experiencias diversas, los principales actores de esta cooperación han sido las agencias del Estado. Como fuentes de conocimiento, experiencia y vínculos con organismos pares de la región, ofrecen la ventaja de trabajar sectorialmente en distintos niveles, desde la coordinación política hasta el desarrollo de capacidades.¹⁹ Al mismo tiempo, se observa que las instituciones que participan en procesos de CSS desarrollan aprendizajes de gestión y van consolidando experiencias que mejoran sus capacidades de gestión de programas y proyectos.²⁰

Por otro lado, existen dificultades en la gestión de la CSS. Se critica la falta de información

18 En el informe de la CSS en Iberoamérica de 2012 (SEGIB 2012) se habían contabilizado 586 proyectos y 229 acciones para 2011, mientras en 2010 se contabilizaron 529 proyectos y 310 acciones. En parte, la disminución entre los datos de 2011 y 2012 se explica por la ausencia de Cuba, que ha dejado de aportar información para este informe.

19 El sector salud resulta un excelente ejemplo en este sentido, donde el trabajo regional en la Unasur en el marco del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) y en la Organización Panamericana de Salud (OPS) busca eliminar obstáculos globales y alcanzar metas sustantivas como el acceso a medicamentos.

20 Como caso se puede citar al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina o la Empresa do Pesquisa Agropecuaria (Embrapa) y la Fundación Oswaldo Cruz de Brasil.

y transparencia sobre los recursos destinados a esta cooperación, aspecto que se deriva, en parte, de la dificultad de definir formas de cuantificación que consideren la particularidad de una cooperación técnica basada fundamentalmente en capacidades disponibles en las agencias del Estado, difícilmente mensurable y comparable con la AOD. También se advierten tensiones surgidas entre las áreas políticas y técnicas, donde la preeminencia de acuerdos políticos de alto nivel puede inducir a la definición de proyectos sin sustento técnico suficiente. Este hecho se ve agravado ante la debilidad de marcos normativos adecuados, lo cual deriva en permanentes acuerdos *ad-hoc*. Además se advierten cuellos de botella en la gestión, particularmente por la limitación de recursos humanos y financieros para la sistematización, monitoreo y evaluación de acciones y proyectos.

En el caso de la CTr se han desarrollado 77 proyectos y 55 acciones de CTr durante el año 2012, reflejando un incremento significativo respecto a 2010, año en que se registraron 42 proyectos y 41 acciones (SEGIB 2014). Entre sus resultados, la CTr ha contribuido a fortalecer capacidades en los países de la región que ofrecen cooperación. Aquí también se evidencian dificultades y riesgos, que se explican por distintos factores. En parte, las prácticas altamente institucionalizadas de la cooperación tradicional, que se encuadran en principios, reglas y normas acordados en el marco del CAD, resultan a veces poco permeables a nuevas formas y prácticas de los países en desarrollo. En este terreno las estrategias de los países latinoamericanos son variadas con relación a la aceptación de los criterios del CAD, y los acuerdos de CTr se ven facilitados en los casos en que estos criterios son aceptados e incorporados en las políticas de cooperación de los países de la región. Cuando estos criterios encuentran resistencia, conllevan mayor debate y pueden incrementar los costos de transacción. No obstante constituyen una vía importante para enriquecer el diálogo e incorporar nuevos mecanismos, instrumentos y principios acordes a las particularidades políticas de la región, que a lo largo del tiempo pueden disminuir estos costes. Asimismo, la debilidad —o la ausencia en muchos casos— de marcos comunes de actuación refleja las complicaciones de transformar este diálogo en un conjunto de criterios consensuados para la práctica. Si bien estas dificultades tienden a resolverse mediante negociaciones sobre aspectos puntuales, implican demoras en la implementación de los proyectos.

Otra de las dificultades significativas se relaciona con asegurar el liderazgo del socio beneficiario de una CTr, pues algunas experiencias muestran que éste tiende a diluirse en la fase de implementación de los proyectos. En este sentido, podrían tener mayor ventaja los acuerdos *ad-hoc* en torno a proyectos concretos, en contraste con los mecanismos como los fondos mixtos donde predomina la relación entre el primer y el segundo oferente —aunque se incrementan los costos de transacción.

6 NUEVA GEOGRAFÍA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: HACÍA UNA TAXONOMÍA MULTIDIMENSIONAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

6.1. ¿Dónde se ubica América Latina y el Caribe en la nueva geografía del desarrollo sostenible?

En vísperas de iniciarse la estrategia de los ODS la humanidad sigue enfrentándose a un reto formidable: casi el 17% de las personas que habitan este planeta viven en situación de pobreza extrema, por lo que el objetivo de erradicar la pobreza de aquí a 2030 requerirá atender las privaciones de más de mil millones de personas.

Ante este reto global, ¿qué importancia tiene ALC en la estrategia de erradicación de la pobreza? Como ya se explicó, ALC se enfrentó “exitosamente” —en términos agregados— a la meta de los ODM de reducir a la mitad la pobreza extrema, disminuyendo en casi ocho puntos porcentuales su tasa de pobreza —desde el 12,5% registrado en 1990, hasta el 4,6% de la actualidad— y liberando de esta situación a casi 25 millones de latinoamericanos y caribeños. Consiguientemente, cumplido este primer reto, ALC se enfrenta ahora al desafío, probablemente más complicado, de eliminar en los próximos 15 años las bolsas remanentes de pobreza, que afectan a otros 30 millones de personas.

Aun siendo importante esta cifra de pobreza regional, lo cierto es que en los países latinoamericanos y caribeños “solamente” viven el 3% de los pobres que habitan este planeta. En cambio, en las regiones de África subsahariana y Asia meridional se concentran más del 80% de los pobres, por lo que, para erradicar la pobreza en el mundo, habrán de ser éstas las regiones priorizadas por las políticas internacionales de cooperación.

No obstante, la agenda ODS no es sólo una estrategia de lucha contra la pobreza económica, sino que incluye un abanico amplio de metas universales de desarrollo humano sostenible que delimitan un complejo *mapamundi* de prioridades. Precisamente para facilitar la identificación de estas prioridades poliédricas y orientar las políticas de cooperación, diversos organismos multilaterales elaboran “clasificaciones internacionales del desarrollo” que agrupan a los países en función de determinados retos de progreso. Curiosamente, la clasificación más utilizada es precisamente la más simplista: el *ranking* de rentas *per capita* que construye anualmente el Banco Mundial.²¹ Aunque su sencillez es su principal virtud, lo cierto es que esta clasificación no sirve para explicar la “geografía” del desarrollo sostenible del siglo XXI. De acuerdo con esta clasificación, la mayoría de la población pobre mundial ya no vive en los países de menores ingresos, sino que —según estimaciones de Sumner (2012)— aproximadamente tres cuartas partes de los pobres viven en los PRM como consecuencia de las bolsas de pobreza aún existentes en los gigantes poblacionales de ingresos medios, principalmente China, India, Pakistán, Nigeria, Indonesia y Brasil.²²

La ubicación de ALC en esta nueva geografía del desarrollo es, por tanto, ambigua: siendo una región predominantemente de rentas medias, apenas participa en la pobreza mundial y, consiguientemente, existe el riesgo de que la comunidad internacional (mal) interprete —como ya sucedió con los ODM— que ALC no debe ser prioritaria en la nueva agenda ODS. Dado que la clasificación tradicional de rentas aporta información somera sobre los retos del desarrollo regional, es conveniente analizar qué posiciones ocupan los países de ALC en las tres clasificaciones internacionales de desarrollo más influyentes: la ya comentada clasificación de rentas *per capita* del Banco Mundial; la clasificación del CAD que distingue entre “países desarrollados” —básicamente los países de ingreso alto de la clasificación del Banco Mundial— y “países y territorios en desarrollo” —de ingreso bajo, medio-bajo y medio-alto, según el Banco Mundial, que son los potenciales receptores de AOD —; y la clasificación del PNUD por niveles de *desarrollo humano* que se basa en el cómputo del *Índice de Desarrollo Humano* (IDH).

Pues bien, la aplicación de estos tres criterios al contexto de ALC permite evaluar el grado de coincidencia de las clasificaciones de desarrollo²³: de los 41 países de ALC, 12 son “países desarrollados” —es decir, de ingreso alto— y los 29 restantes son “países y territorios en desarrollo”, de los cuales sólo uno es país de ingreso bajo, siete son de ingreso medio-bajo, 18 son de ingreso medio-alto y tres son ya países de ingreso alto que abandonarían la lista de receptores del CAD en 2017. En términos del IDH, tres países

21 Más concretamente el Banco Mundial evalúa el Producto Nacional Bruto (PNB) *per capita* en US dólares aplicando el “método Atlas” para compensar las fluctuaciones cambiarias en la comparación de los ingresos nacionales entre países.

22 Véase una revisión del debate sobre la nueva geografía de la pobreza y la desigualdad en Sanahuja 2013.

23 Véase el cuadro completo de las clasificaciones en el anexo 2.

tienen niveles de desarrollo humano muy alto, 22 de desarrollo humano alto, siete de desarrollo humano medio y uno de desarrollo humano bajo, y el PNUD no clasifica a los ocho países restantes. En resumidas cuentas, ALC es una región predominantemente de renta media-alta y desarrollo humano alto. A pesar de la coincidencia general entre las listas, destacan algunas discrepancias entre la clasificación por niveles de ingreso (Banco Mundial y CAD) y la clasificación por niveles de desarrollo humano (PNUD): sólo un país de ingreso alto (Chile) alcanza el nivel superior del IDH; y dos PRMA (Argentina y Cuba) se ubican en el nivel de desarrollo humano muy alto, mientras que el resto de PRMA tienen un nivel inferior (desarrollo humano alto). Asimismo, conviene destacar que tres PRMA (Panamá, Brasil y Venezuela) se encuentran muy próximos a superar el umbral de ingreso alto por lo que —previsiblemente— serán los tres próximos en incorporarse al grupo de países desarrollados, aun a pesar de no alcanzar el nivel más alto de desarrollo humano.

6.2. Una taxonomía alternativa para América Latina y el Caribe basada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

No es fácil clasificar a los países en función de sus niveles de desarrollo, para empezar porque la definición misma del concepto de “desarrollo” es compleja y multidimensional. A esta dificultad se une el hecho de que las realidades socio-económicas de los países son muy diversas y cambiantes, lo que dificulta realizar análisis universalmente válidos. De hecho, como señala Nielsen (2012), no existe un criterio de clasificación —basado en la teoría del desarrollo o en un punto de referencia objetivo— que sea “generalmente aceptado”.

Además de estas dificultades conceptuales, existen distintos procedimientos para establecer clasificaciones de países una vez elegida(s) la(s) variable(s) indicativa(s) de los niveles de desarrollo. En los casos del Banco Mundial y el PNUD las agrupaciones se realizan mediante un criterio ordinal que implica determinar de manera arbitraria el número adecuado de grupos de países y los “umbrales” que separan dichos grupos. En cambio —como se verá a continuación—, el análisis de conglomerados puede ofrecer una técnica estadística más matizada y objetiva que la mera ordenación de un indicador determinado de desarrollo.²⁴

²⁴ Otros estudios previos que han elaborado taxonomías del desarrollo mediante análisis de conglomerados son Tezanos y Quiñones (2012) para el caso de los PRM de ALC, Tezanos y Sumner (2013) y Sumner y Tezanos (2014) para el conjunto de los “países en desarrollo”.

6.2.1. Procedimiento de clasificación:

análisis de conglomerados de las dimensiones del desarrollo sostenible

La construcción de una clasificación internacional de desarrollo requiere partir de una identificación clara de las “dimensiones” que se desean valorar. Dado que la agenda internacional de desarrollo tiene el cometido básico de identificar los objetivos prioritarios de la comunidad internacional, en este estudio la clasificación parte de las principales dimensiones de los ODS. Como se revisó en los epígrafes anteriores, esta estrategia aunará dos agendas convergentes: de una parte, la agenda del *desarrollo humano* heredera de los ODM, y de otra parte la agenda del *desarrollo sostenible* resultante de las cuatro *Cumbres de la Tierra*.

Conviene aclarar que la concepción del desarrollo sostenible ha evolucionado recientemente, al calor del debate sobre la agenda post-2015. De las *Cumbres de la Tierra*, y en particular de “Río+20”, se deriva una definición tri-dimensional del desarrollo sostenible que incluye las dimensiones económica, social y medioambiental. No obstante, la definición de los ODS adoptará una definición tetra-dimensional, añadiendo la dimensión de la “buena gobernanza”, en línea con las propuestas que han hecho el Grupo de Trabajo Abierto (NNUU 2012a), la Red de Soluciones de NNUU para el Desarrollo Sostenible (SDSN 2013) y la Unión Europea (Comisión Europea 2013a). Así ha sido refrendado por el Secretario General de NNUU en su informe de síntesis sobre la agenda ODS (NNUU 2014b: 11), que recomienda integrar las siguientes “cuatro dimensiones interdependientes del desarrollo sostenible”: *desarrollo económico* (incluyendo la erradicación de la pobreza extrema y el hambre); *inclusión social*; *sostenibilidad medioambiental*; y *buena gobernanza* (que incluye la paz y la seguridad).²⁵

Consiguientemente, estas cuatro dimensiones del desarrollo humano sostenible constituyen las dimensiones básicas de la taxonomía propuesta. Para poder realizar el análisis de conglomerados se asocia a cada dimensión una de las 169 metas propuestas por el Informe del GTA sobre los ODS (NNUU 2014a). Y finalmente se selecciona un indicador que permita aproximarse a cada una de estas metas (Cuadro 6).

La selección de los indicadores más apropiados para cada dimensión/meta no es tarea sencilla, entre otras cosas porque aún no se dispone de la información necesaria para evaluar muchas de las propuestas del GTA. Como pasó antes con los ODM, es probable que la estrategia ODS se inicie bajo la “ficción estadística” de la disponibilidad de datos (Tezanos 2011), cuando en realidad éstos tardaran varios años en elaborarse

²⁵ Véanse en ese informe, el párrafo 37, que recoge las propuestas en ese sentido, y párrafos 82 a 84, que abogan por un marco que integre las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental— con los elementos esenciales para lograrlo: democracia, derechos humanos, nueva gobernanza, paz y seguridad.

Cuadro 6. Dimensiones del desarrollo sostenible y variables de clasificación

Dimensión del desarrollo	Meta ODS*	Indicador	Fuente	Periodo
1. Desarrollo económico	Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo	Tasa de pobreza (menos de 1,25\$ al día, PPA) (% de la población)	Banco Mundial (2015b)	2012 o último año disponible
2. Inclusión social	Para 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional	Participación en el PIB del 40% más pobre de la población	CEPAL (2015) y Banco Mundial (2015c)	2012 o último año disponible
3. Sostenibilidad medioambiental	Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales	Emisiones per capita de dióxido de carbono	CEPAL (2015)	2010
4. Buena gobernanza	Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas	Control de corrupción	Kaufmann et al. (2014)	2013
Nota: * Las metas ODS se seleccionaron de la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto de NNUU sobre los ODS (NNUU 2014a).				
Fuente: elaboración propia.				

y sistematizarse, lo que dejará un periodo inicial en el que será virtualmente imposible evaluar el progreso de la agenda en la mayoría de los países. Consiguientemente, la selección de los indicadores se ha guiado por el criterio práctico —e ineludible— de la disponibilidad.

Respecto a la técnica estadística que se utiliza, el análisis de conglomerados jerárquicos permite construir una “taxonomía” de países con niveles heterogéneos de desarrollo para dividirlos en un número determinado de grupos de manera que: i) cada país pertenezca a uno, y sólo a uno, de los grupos; ii) todos los países queden ser clasificados; iii) los países de un mismo grupo sean, hasta cierto punto, “homogéneos”; y iv) los países de distintos grupos sean claramente diferentes. Este tipo de análisis permite identificar tanto las características “generales” de desarrollo de cada conglomerado como el número apropiado de grupos en los que dividir a los países.²⁶ En este caso, el análisis incluye a 26 de los 41 países latinoamericanos, lo que supone el 63,4% de los países objeto de este estudio, y el 88,6% de la población de ALC.²⁷

26 Concretamente, realizamos un análisis de conglomerados jerárquicos mediante el método de Ward, computando las distancias euclídeas al cuadrado entre cada elemento y estandarizando las variables para corregir las diferencias de escala.

27 Los 15 países excluidos del análisis por ausencia de información son todos caribeños: Cuba, Puerto Rico y otros 13 Estados insulares con poblaciones inferiores al medio millón de habitantes (Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Islas Caimán, Curasao, Dominica, San Martín holandesa, San Martín francesa, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Islas Turcas y Caicos, e Islas Vírgenes).

6.2.2. Principales resultados: taxonomía ODS de ALC

El análisis de conglomerados genera una clasificación en seis categorías: de una parte, tres grupos de países latinoamericanos y caribeños y, de otra parte, tres países “singulares” que forman grupos unitarios (Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago; véanse Cuadro 7 y Mapa 1). Más en detalle, es posible caracterizar los seis conglomerados obtenidos mediante un análisis de comparación de las medias de los cuatro indicadores incluidos en la clasificación (Cuadro 8):

El primer conglomerado (C1) está compuesto por cuatro países latinoamericanos y caribeños con niveles altos de desarrollo pero con elevadas emisiones *per capita* de dióxido de carbono. Presentan —en promedio— rentas *per capita* elevadas y bajas tasas de pobreza, así como los mejores indicadores de inclusión social y los controles más eficaces contra la corrupción (de hecho, son los únicos países de la muestra, junto con Costa Rica y Belice, con valores positivos en este indicador). Su elevado nivel de desarrollo, en términos comparativos, supone también que sean el tercer grupo con mayores emisiones de CO₂ *per capita*, especialmente altas en Chile. A su vez, se trata del conglomerado más heterogéneo; dentro del grupo, Chile y Santa Lucía (los países con mayor y menor renta del grupo, respectivamente) son los casos más disímiles. En el caso de Chile su principal diferencia radica en sus elevadas emisiones de dióxido de carbono — casi el doble que la media del grupo en términos *per capita* — y en el de Santa Lucía la mayor incidencia de la pobreza, el triple que la media del grupo.

El segundo conglomerado (C2) incluye cuatro países latinoamericanos con niveles intermedios de desarrollo pero con problemas de corrupción y contaminación. En promedio tienen la tercera renta *per capita* más elevada y la tercera menor tasa de pobreza. No obstante, este grupo de países presenta muy superiores niveles de contaminación y registros muy negativos de corrupción. Si bien es un grupo relativamente homogéneo, el país más disímil es Venezuela, que a pesar de tener la mayor renta *per capita* del grupo presenta una elevada tasa de pobreza, las mayores emisiones de dióxido de carbono y los mayores niveles de corrupción.

El tercer conglomerado (C3) es el más grande (15 países) e incluye a los países latinoamericanos y caribeños con menores niveles de desarrollo y con problemas de pobreza, desigualdad y corrupción. Así, este grupo presenta la tercera menor renta *per capita* y la tercera mayor tasa de pobreza, al tiempo que la segunda mayor desigualdad económica y los segundos peores registros de corrupción. En cambio, son países con bajas emisiones *per capita* de dióxido de carbono. Las principales diferencias dentro de este grupo radican en las tasas de pobreza; así, tres países centroamericanos (Honduras, Guatemala y Belice) presentan elevadas incidencias (superiores al 11%), mientras que Costa Rica tiene una tasa inferior al 2%.

Además de esto tres grupos de países, el análisis detecta tres países “singulares” que merecen un análisis separado:

Jamaica es un país singular como consecuencia de su elevada incidencia de la pobreza —la segunda más alta, después de Haití—, y ésta es precisamente la causa por la que Jamaica no se integra en el segundo conglomerado (C2), con el que comparte importantes similitudes.

Haití presenta los peores registros de desarrollo: se trata del país con menor ingreso *per capita* — casi un 63% menos que el siguiente país con menor ingreso, Honduras—, con mayor tasa de pobreza— 19 puntos porcentuales superior a la de Jamaica—, con menor participación económica de la población más pobre (junto con Honduras) y con peor registro de corrupción. En cambio, es también el país con menores emisiones por persona de dióxido de carbono, en este caso seguido de Guatemala.

En contraste, Trinidad y Tobago es el país con mayor ingreso por persona, y el tercero con menor incidencia tanto de la pobreza (después de Uruguay y Chile) como de la desigualdad económica (después de Granada y Santa Lucía). Se trata, por tanto, de un país semejante a los de C1, con la salvedad de las emisiones *per capita* de CO₂, que son, por mucho, las más elevadas de ALC y le convierten en un caso atípico.

En relación con la distribución regional de la población pobre (Cuadro 9), como era de esperar la mayoría de los pobres (casi el 60%) viven en los países del conglomerado más grande (C3), principalmente por la participación del gigante poblacional de la región, Brasil, que aporta casi la mitad de los pobres de este grupo (y el 30% de ALC). En los países del C2 viven el 20% de los pobres (más de la mitad de éstos en México). Además, Haití aporta el 17% de los pobres de la región —dada la elevadísima incidencia de la pobreza. El escaso 1% restante se distribuye entre los países del C1 y Trinidad y Tobago.

En contraste con la distribución anterior, la clasificación convencional por niveles de renta genera una mayor concentración de la pobreza: dos terceras partes de los pobres viven en el estrato de renta media-alta —donde se ubican Brasil y México— y el tercio restante se distribuye entre los países de renta alta, media-baja y baja. Consiguientemente en la región de ALC la clasificación de países por niveles de renta genera la misma inconsistencia que a nivel global: no son los países más pobres —en el contexto de ALC los países de rentas bajas y medias-bajas— los que más personas pobres concentran, si no los PRMA.

De manera ilustrativa, la taxonomía de ALC que aquí presentamos aporta información complementaria a la clasificación de ingresos. La taxonomía propuesta integra las cuatro

Cuadro 7. Resumen de los conglomerados de pertenencia de los países de ALC

País	Conglo- merado de perte- nencia	PNB <i>per capita</i>	Posición según renta <i>per capita</i>	Clasificación según renta <i>per capita</i>	Tasa de po- breza	Partici- pación 40% más pobres	CO ₂ <i>per capita</i>	Control de co- rrupción
Chile	1	15.230	2	Ingreso alto	0,83	12,4	4,22	1,52
Uruguay	1	15.180	3	Ingreso alto	0,25	17,2	1,97	1,34
Granada	1	7.460	12	Ingreso medio alto	2,4	17	2,49	0,41
St. Lucia	1	7.090	13	Ingreso medio alto	11,75	15,1	2,31	1,17
Venezuela	2	12.550	4	Ingreso medio alto	5,58	15,6	6,96	-1,28
Argentina	2	11.700	5	Ingreso medio alto	1,41	14,1	4,47	-0,46
México	2	9.940	8	Ingreso medio alto	3,26	12,8	3,91	-0,48
Surinam	2	9.260	10	Ingreso medio alto	10,52	10,4	4,54	-0,38
Brasil	3	11.690	6	Ingreso medio alto	4,53	9,8	2,15	-0,12
Panamá	3	10.700	7	Ingreso medio alto	3,55	10,6	2,74	-0,36
Costa Rica	3	9.550	9	Ingreso medio alto	1,36	11,6	1,67	0,59
Colombia	3	7.560	11	Ingreso medio alto	4,95	10,6	1,63	-0,44
Perú	3	6.390	14	Ingreso medio alto	2,97	13,4	1,98	-0,44
Rep. Dominicana	3	5.620	15	Ingreso medio alto	2,54	10,8	2,11	-0,85
Ecuador	3	5.510	16	Ingreso medio alto	4,04	13,2	2,26	-0,61
Belice	3	4.660	18	Ingreso medio alto	11,29	11	1,35	0,02
Paraguay	3	4.040	19	Ingreso medio bajo	4,43	10	0,79	-1,04
Guyana	3	3.750	20	Ingreso medio bajo	5,33	12,7	2,25	-0,64
El Salvador	3	3.720	21	Ingreso medio bajo	2,82	14,6	1,01	-0,35
Guatemala	3	3.340	22	Ingreso medio bajo	13,7	9	0,77	-0,58
Bolivia	3	2.550	23	Ingreso medio bajo	6,97	12,2	1,56	-0,59
Honduras	3	2.180	24	Ingreso medio bajo	16,48	8,6	1,07	-0,95
Nicaragua	3	1.780	25	Ingreso medio bajo	6,83	12,8	0,79	-0,73
Jamaica	4	5.220	17	Ingreso medio alto	32,49	14,4	2,61	-0,37
Trinidad y Tobago	5	15.760	1	Ingreso alto	1,15	15,8	37,78	-0,35
Haití	6	810	26	Ingreso bajo	51,6	8,6	0,21	-1,15

Los conglomerados se numeran en orden creciente de ingresos *per capita* de los países integrantes.

Los indicadores relativos a la renta *per capita* (columnas tres, cuatro y cinco) se incluyen como referencia aunque no forman parte del análisis de conglomerados.

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes indicadas en Cuadro 6.

Mapa 1. Taxonomía ODS de los países de ALC



dimensiones del desarrollo sostenible incluidas en la estrategia ODS (desarrollo económico, inclusión social, sostenibilidad medioambiental y buena gobernanza) y difiere notablemente de la clasificación por niveles de renta *per capita*. Así, aunque los dos primeros conglomerados agrupan, en promedio, a los países con mayores rentas, lo cierto es que en el tercer conglomerado se encuentran también dos de los países relativamente más ricos (Brasil y Panamá) junto con un buen número de países con ingresos muy inferiores con los que comparten retos afines de desarrollo. En suma, estos resultados revelan que más allá de clasificaciones excesivamente simples y “economicistas” como la basada en la renta *per capita* no existe una distribución “monótona creciente” de los niveles de desarrollo, que discorra desde un grupo de países con los peores registros en *todos* los indicadores, hasta otro con mejores resultados en *todas* las variables. En cambio, la presente taxonomía multidimensional ofrece agrupaciones más complejas y matizadas, que permiten identificar tanto retos como potencialidades de progreso en cada uno de los conglomerados.

Cuadro 8. Características socioeconómicas de los conglomerados

		PNB <i>per capita</i>	Tasa de pobreza	Participación 40% más pobres	CO ₂ <i>per capita</i>	Control de corrupción
C1 (4 países)	Media	11.240	3,81	15,43	2,75	1,11
	Desv. típ.	4.581	5,37	2,23	1,01	0,49
	Mínimo	7.090	0,25	12,4	1,97	0,41
	Máximo	15.230	11,75	17,20	4,22	1,52
C2 (4 países)	Media	10.863	5,19	13,23	4,97	-0,65
	Desv. típ.	1.524	3,94	2,21	1,36	0,42
	Mínimo	9.260	1,41	10,4	3,91	-1,28
	Máximo	12.550	10,52	15,60	6,96	-0,38
C3 (15 países)	Media	5.536	6,12	11,39	1,61	-0,47
	Desv. típ.	3.095	4,37	1,73	0,63	0,41
	Mínimo	1.780	1,36	8,6	0,77	-1,04
	Máximo	11.690	16,48	14,60	2,74	0,59
Jamaica		5.220	32,49	14,4	2,61	-0,37
Trinidad y Tobago		15.760	1,15	15,8	37,78	-0,35
Haití		810	51,6	8,6	0,21	-1,15
Total (26 países)	Media	7.432	8,19	12,47	3,68	-0,27
	Desv. típ.	4.387	11,14	2,50	7,11	0,73
	Mínimo	810	0,25	8,6	0,21	-1,28
	Máximo	15.760	51,60	17,20	37,78	1,52

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes indicadas en Cuadro 6.

Cuadro 9. Distribución de la pobreza entre los conglomerados de ALC

	Tasa de pobreza (%)	Población (millones)	Número de pobres (millones)	Participa- ción en pobreza regional (%)
C1	3,81	20,98	0,18	0,58
C2	5,19	187,44	6,06	19,89
C2 sin México	5,84	71,48	2,28	7,48
C3	6,12	360,17	18,17	59,68
C3 sin Brasil	6,23	163,23	9,25	30,38
Jamaica	32,49	2,62	0,85	2,80
Trinidad y Tobago	1,15	1,33	0,02	0,05
Haití	51,6	10,03	5,18	17,00
Países de ingreso alto	0,74	22,02	0,17	0,55
Países de ingreso medio alto	6,84	498,17	20,17	66,25
Países de ingreso medio bajo	8,08	52,34	4,93	16,19
País de ingreso bajo (Haití)	51,60	10,03	5,18	17,00
No incluidos en el análisis (15 países)	n.d.	74,89	n.d.	n.d.
Total ALC	4,63	657,45	30,44	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes indicadas en Cuadro 6.

7 LA COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y FUTURO DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL

7.1. La construcción de la asociación estratégica birregional: puntos de partida y agendas sectoriales

La UE y ALC se encuentran hoy, 15 años después de la primera cumbre birregional, en un momento de balance y cambio de ciclo (Sanahuja 2015). No se trata tanto de un ejercicio propio de una efeméride, como de una reflexión necesaria ante cambios globales y en ambas regiones que inciden directamente en el devenir de la relación. Ese sería el contexto de 2015: ambas regiones han vivido cambios significativos y se ha producido un notable reajuste de la relación entre ambas, más equilibrada y horizontal, sin perjuicio de que aún sigan existiendo importantes asimetrías; y en el plano internacional, hay cambios geopolíticos y económicos que afectan a la relación —la interacción de los países latinoamericanos con Asia-Pacífico y con los BRICS y sus iniciativas, o el intento de revivir el área noratlántica a través del TTIP—, y en relación al objeto de este estudio, se debate la nueva agenda del desarrollo post-2015. Como se ha indicado, ello coincide con el rediseño de la CSS latinoamericana y la redefinición de la política de desarrollo de la UE.

La asociación estratégica birregional entre la UE y ALC puede jugar un papel importante en la agenda global del desarrollo post-2015, en varias dimensiones. En primer lugar, aportando su particular visión sobre la democracia y su contenido de cohesión e inclusión social. En segundo lugar, en la construcción de un marco político consensuado. La UE y ALC, actuando conjuntamente, han de moldear la estructura de la gobernanza mundial del desarrollo, fijando metas y metodologías en pos del desarrollo sostenible, con inclusión y cohesión social. En tercer lugar, en un diálogo y cooperación birregional

que da sentido estratégico a la asociación en tanto “pacto para el desarrollo” por el que las dos regiones puedan impulsar conjuntamente la agenda ODS a través de cinco ejes distintivos: democracia y cohesión social; regionalismo e integración; educación superior (ES); ciencia, tecnología e innovación (CTI); y cambio climático.

Ampliar la cooperación en estos cinco ejes permitiría fortalecer y ampliar el diálogo birregional sobre la agenda de desarrollo post-2015. Estos ejes de trabajo son centrales en la discusión del desarrollo entendido de esta manera: la cohesión social integra las políticas sociales, de empleo y de tributación. La cooperación en ES y en CTI es central para un desarrollo productivo que, además de ser funcional a la cohesión social, contribuye a mejorar la productividad y la competitividad internacional mediante la incorporación de progreso técnico, ayudando así a transformar una matriz productiva que en ALC suele ser aún muy dependiente de la extracción de recursos naturales —causal de su dependencia externa y del deterioro creciente de los términos del intercambio— y encaminar su producción en sectores con mayor valor agregado tecnológico. Asimismo, el fortalecimiento de la ES y la CTI permite mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores de la región, especialmente de los jóvenes. Y todo ello redundaría en la mejora de los indicadores de equidad y desarrollo social. A estos beneficios se agrega también el rol democratizador y de construcción de ciudadanía de los procesos formativos que se desarrollan en el sistema educativo, incluyendo el superior.

Sin embargo, es menester destacar que los resultados dependerán de la manera en la que se resuelvan las tensiones económicas, políticas y sociales presentes en cada una de las regiones; de cómo se aborden algunos problemas vinculados al estado del regionalismo a un lado y a otro del Atlántico —las crisis de la UE (Sanahuja 2012a) y los múltiples y solapados proyectos regionales de ALC—; de cómo se traten las asimetrías entre las regiones; y cómo todo ello incida en la búsqueda de formas de asociación que logren potenciar las acciones de cooperación al desarrollo emprendidas por cada región a través de la CNS y la CSS, respectivamente.

7.2. Democracia y cohesión social

Ambas regiones están comprometidas con el objetivo de sociedades más inclusivas y esto es condición a la par que resultado de un orden democrático con una ciudadanía participativa. La promoción de la cohesión social ha sido abordada desde el inicio de la relación estratégica, y a partir de la Cumbre de Guadalajara (2004) se ha situado como eje prioritario de ésta.

La cohesión social —un concepto disputado, en ocasiones equívoco en cuanto a su definición y alcance, y, en gran medida, de origen europeo (FIIAPP 2010; Sanahuja 2010)— se concibe como instrumento y metodología para promover políticas sociales que tiendan al bienestar y al desarrollo social con equidad, y por lo tanto, es un concepto que da sentido y contenido económico y social a la democracia y a los derechos de ciudadanía. En ALC, aunque inicialmente cuestionado, este concepto ha sido incorporado y redefinido a partir de la realidad de la región y sus exigencias de inclusión social (CEPAL 2007). Existe un acercamiento entre ambas regiones en torno al concepto de cohesión social, que se ve afectado por las distintas perspectivas que existen sobre las políticas de la sustentan en la propia UE, que la crisis ha hecho más marcadas; y más allá de las conceptualizaciones de la CEPAL en ALC tampoco existe una expresión homogénea de este concepto en las políticas públicas de los gobiernos. En esta última región, las políticas orientadas a la cohesión social —esto es, no sólo las políticas sociales sino también las de empleo y fiscales— se encuentran desarticuladas y hay perspectivas diferentes según el país. No obstante, en los últimos años se ha generado un mayor consenso en torno a la necesidad de concebir las políticas sociales en términos de su integralidad y de promover pactos sociales y ciudadanos. Sobre este último punto resulta destacable la conformación de sendos espacios institucionales para el tratamiento del desarrollo social en los diferentes acuerdos sub-regionales (Mercosur, Unasur y SICA) así como en distintos foros de Ministros de Desarrollo Social de América Latina.

El principal programa birregional para promover la cohesión social es EUROSociAL, que pretende generar cambios en las políticas públicas para mejorar la cohesión social a través de la metodología, más horizontal, del aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre instituciones de las dos regiones, en especial en educación, salud, justicia, políticas fiscales y empleo. El programa ha sido exitoso y los logros contabilizan el aumento de vínculos e intercambios de experiencias entre las agencias participantes, así como procesos de innovación en las políticas sociales. No obstante, las evaluaciones del programa ofrecen tres conclusiones: los países que más transfirieron capacidades fueron aquellos con mayores niveles de desarrollo al interior de ALC; la participación de los países se vincula con demandas concretas del lado de ALC, y con la presencia en los consorcios ejecutores del lado de la UE; y que al concentrarse la participación de la administración central del Estado, se relegó la presencia de los gobiernos subnacionales y su capacidad de arrastrar a diferentes actores del espacio local. En lo que respecta a las áreas temáticas, han estado más presentes las centradas en la mejora administrativa y la calidad institucional, y no tanto en los procesos de reforma de políticas públicas y de construcción de ciudadanía. En tanto el programa trabajó por ejes sectoriales, los mecanismos de trabajo no han logrado las necesarias perspectivas inter-sectoriales (Zamora 2014). Con todo, uno de los logros a destacar a partir del programa EUROSociAL es el establecimiento del mecanismo del “aprendizaje entre pares” para incidir en las

políticas públicas, una cooperación que pretende “respaldar procesos endógenos de las políticas mediante intercambios de experiencias, acciones de acompañamiento, revisiones entre pares y otras modalidades similares cuya característica esencial es la colaboración entre instituciones públicas homólogos de países diferentes” (Chiodi 2013: 187).²⁸ Como indica FIIAPP, “el intercambio de experiencias forma parte de una nueva generación de mecanismos de cooperación que ponen el acento en el principio de apropiación, uno de los pilares de las declaraciones de París y Accra para la Eficacia de la Ayuda” (FIIAPP 2011: 63). Se trata, por ende, de un mecanismo que permite identificar demandas y soluciones desde la pericia técnica de las instituciones públicas.

Otro programa relevante en esta agenda sectorial es URB-AL “Impulsando políticas públicas locales de cohesión social en América Latina”. Como programa euro-latinoamericano de cooperación descentralizada, responde a intereses comunes de las dos regiones. La última de las tres fases de este Programa ha asumido el concepto de cohesión social local y ha generado redes de gobiernos locales y redes temáticas para el desarrollo de políticas públicas locales. Entre los logros de este Programa se destacan el establecimiento de estrategias de capitalización de buenas prácticas y la creación de espacios multinivel, en cuanto a la participación de autoridades públicas, y multisectoriales a través de diálogos regionales con la participación de más de 600 actores (Tassara 2014). Estos contribuyeron a la articulación para la mejora de las políticas públicas de cohesión social en el territorio. Como enfoque y metodología para la cooperación descentralizada, puede ofrecer enseñanzas útiles para otras iniciativas de cooperación.

7.3. Regionalismo UE-ALC como estrategia para encauzar la globalización y proveer bienes públicos regionales

La promoción de la integración regional ha sido una meta de las relaciones entre ALC y la UE, siendo esta última uno de los pocos actores cuya política y acciones de cooperación al desarrollo han tenido como objetivo la promoción del regionalismo y la integración regional y un papel que podría considerarse como “federador externo” que se basa en su propia experiencia de integración regional y que se cimienta en un conjunto peculiar y complejo de intereses, valores e identidades (Sanahuja 2013).

Si bien existen diferencias entre la integración europea y la diversidad de proyectos regionalistas y de integración que caracterizan a ALC, en todos los casos el regionalismo

²⁸ Para más información sobre las características de CSS propiciada por EUROSociAL II –mencionando la participación de países que actuaron como transferentes y el relato de experiencias de los intercambios–, véase: http://www.sia.eurosoci-al.eu/files/docs/1427372313-Informe_sur_sur.pdf (último acceso 15 de mayo de 2015).

es concebido como un instrumento para encauzar la globalización y fortalecer la proyección externa y la actuación de los países miembros en los foros internacionales. Asimismo, de manera reciente, es posible identificar un consenso mínimo en ALC respecto al regionalismo, más allá de la integración económica, como instrumento para la provisión de bienes públicos regionales que es coincidente con la política de la UE. Este consenso mínimo se refiere al establecimiento de foros de alto nivel para compartir experiencias de políticas nacionales —como los Foros de Ministros de Desarrollo Social— y para implementar políticas regionales y asumir compromisos específicos —como es el caso de la Unasur en el área de la salud, el Mercosur en la educación superior y el SICA en materia de seguridad regional. En suma, ambas regiones proveen bienes públicos regionales en lo que respecta a inclusión social, CTI, ES y cambio climático.

Las diferencias son visibles al analizar la profundidad de estos proyectos regionales para emprender políticas de desarrollo que mitiguen las asimetrías intra-regionales. La UE es el primer acuerdo de integración regional moldeado al calor de estas metas y por ello —entre otros elementos— ha logrado ser percibida —y se auto-percibe— como el modelo de regionalismo “exitoso”. En efecto, la UE ha promovido su modelo de integración por medio de mecanismos de influencia directa e indirecta (Börzel y Risse 2011) y, en particular, ha tratado de promover la integración y el regionalismo en ALC a través del “incentivo” de los Acuerdos de Asociación y de los instrumentos de la cooperación regional (Morazán *et al.* 2011; Sanahuja 2013b; Tassara 2013). En el marco de sus programaciones indicativas plurianuales, la UE ha encaminado la cooperación con tres acuerdos sub-regionales: la CAN, el MERCOSUR y Centroamérica (SICA). En ALC se han tomado algunos de esos elementos, con mayor o menor adaptación doméstica y con resultados variados en términos de la efectividad de esa “buena práctica”.

El examen de las negociaciones entre la UE y los distintos grupos subregionales parece mostrar, en primer lugar, que la posibilidad de firmar Acuerdos de Asociación sigue siendo un poderoso incentivo para la integración. Así ha ocurrido, por ejemplo, en la negociación entre la UE y Centroamérica. Lógicamente, ese “poder transformador” de la UE se debilita en la medida que se aleja la posibilidad de que estos acuerdos se firmen. Como ilustra el caso de la negociación UE-Mercosur, y sin desconocer las dificultades que también plantean los miembros de Mercosur, hay que mencionar los condicionantes de las políticas comercial y agrícola de la UE, y los ya conocidos problemas de incoherencia de políticas que existen entre estas políticas, la política de desarrollo, y los compromisos que se puedan haber asumido en el diálogo político birregional.

En segundo lugar, los límites del poder de la UE como “federador externo” también los definiría, como es lógico, el alcance del compromiso con la integración de cada subregión,

en el marco de sus respectivas estrategias de inserción internacional, y el papel que dentro de ellas tengan los acuerdos “Sur-Norte” con actores externos, como Estados Unidos y la propia UE. Así parecen indicarlo, en un marcado contraste, los casos de la CAN y de la integración centroamericana. En el primero de estos grupos, con un menor compromiso integrador, los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la UE han sido un factor de disgregación, mientras que en la más cohesionada Centroamérica esos acuerdos han tenido el efecto contrario (Sanahuja 2013b). En última instancia, ha habido propuestas divergentes en cuanto a los fines, la metodología y la racionalidad de esa estrategia inter-regional, con acuerdos bilaterales con algunos países (como México y Chile), a la vez que regionales (CAN, Mercosur y Centroamérica) y la posibilidad de que esas negociaciones se “bilateralicen”, como ocurrió con la CAN y los acuerdos con Perú y Colombia y la posterior negociación con Ecuador, o el riesgo de una negociación separada con Brasil que debilitaría Mercosur.

La UE ha sido una de las pocas fuentes de cooperación regional, tanto en el plano regional con el conjunto de ALC, como de alcance subregional con Centroamérica, la CAN y Mercosur. En conjunto, los desembolsos anuales netos de la cooperación de las instituciones de la UE para América Latina representan unos 1.000 millones de dólares anuales, de los que en torno al 20% han sido acciones regionales.

En el plano regional esa cooperación ha tenido carácter asimétrico al no existir hasta fecha relativamente tardía ninguna entidad que agrupara al conjunto de ALC. Por ello, la UE ha optado por programas regionales basados en “redes” de actores descentralizados —gobiernos locales, universidades, instituciones públicas, etc.— que impulsan dinámicas de “regionalización” antes que un regionalismo institucionalizado. Las evaluaciones realizadas de esos programas (que incluyen AL-INVEST, UR-BAL, Alfa, @Lis y EUROSocial) destacan su contribución para crear redes temáticas entre ambas regiones y al interior de cada una de ellas, y a la transferencia de conocimiento y buenas prácticas. En cualquier caso, la aparición de Unasur para Suramérica, y de CELAC para el conjunto de la región, generan nuevas agendas de cooperación sectorial en ALC que, a su vez, abren posibilidades de cooperación interregional, en la medida que se consoliden y generen consensos e instrumentos para una cooperación regional más intensa y para llevar a cabo políticas comunes.

La cooperación subregional, donde sí existían grupos de integración, se ha dirigido preferentemente a la integración económica —con mayor énfasis en promover uniones aduaneras—, al fortalecimiento de las instituciones regionales, y a promover la participación de la sociedad civil en los órganos consultivos en cada grupo, aunque estas acciones han tenido un peso relativamente reducido en el conjunto de la cooperación de las instituciones de la UE en América Latina. De los 2.569 millones de

euros presupuestados en la programación 2007-2013, el 71,5% se destinó a acciones bilaterales y el 28,5% regionales. Las acciones subregionales representaban el 6,7%: 2,9% para Centroamérica, 1,9% para Mercosur y 1,9% para la CAN. Las evaluaciones de estos programas subregionales revelan que la efectividad de estas acciones ha dependido, en gran medida, del grado de cohesión intra-grupo y de las condiciones de cada proceso de integración y de sus instituciones, y para estas últimas, en contra de los que se pretendía, en determinados casos el peso excesivo de la financiación externa puede haberlas debilitado (Sanahuja 2013b).

Si se toma como ejemplo la cooperación de la UE hacia el Mercosur se observa que desde 1995 —cuando se firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación— hasta 2013, la mayor parte de los recursos se orientaron a la integración económica y el apoyo a la implementación del acuerdo birregional (70%), y el resto a fortalecimiento institucional y participación de la sociedad civil. Al ámbito del conocimiento se destinó un 22% de los fondos, con programas de investigación en biotecnología, movilidad en la ES y apoyo al sector educativo del Mercosur. En algunas de estas áreas se contó también con la cooperación de agencias de países europeos, en campos como el medio ambiente y las tecnologías limpias, o las dimensiones laborales y sociales de la integración.

La redefinición de la Asociación birregional UE-ALC como UE-CELAC a partir del 2013 es relevante como expresión de la voluntad y la necesidad de ALC de coordinar su interlocución con la UE, erigiéndose como realidad política y no ya como región geográfica. Son relevantes los pasos dados por CELAC como un actor regional, con los foros realizados con China, Rusia, India y ASEAN, y con el establecimiento de una agenda latinoamericana y caribeña en temas nodales del desarrollo. Ello permitirá avanzar en una perspectiva de trabajo birregional más clara, focalizada y consolidada. Más clara porque permite traspasar la superposición de estructuras regionales no siempre convergentes; focalizada en tanto puede concentrarse en algunos asuntos claves para la inclusión social; y consolidada porque se avizora un mayor consenso —pese a que se mantienen divergencias ideológicas y de otra índole— sobre el rol del regionalismo para buscar una mayor autonomía política de ALC. Por supuesto, de ello se derivan dos interrogantes concomitantes. Primero, cómo se desarrollará y moldeará esa interacción de la CELAC con las demás estructuras regionales en curso, ya que al momento la CELAC sólo ha avanzado en la recolección de propuestas para promover la complementariedad y la convergencia. Segundo, en un supuesto escenario donde la CELAC logre subsumir los acuerdos regionales preexistentes y adopte sus políticas regionales, cómo se resolverán las asimetrías intra e inter-regionales.

7.4. Cooperación euro-latinoamericana en educación superior

La conformación del “espacio euro-latinoamericano del conocimiento y la educación superior”, que involucra tanto a la promoción de la ES como de la CTI, no es una agenda novedosa pero sí resulta un área de cooperación relevante para relanzar la agenda birregional. Es un ámbito en que la UE puede hacer un aporte singular, que además responde a sus valores e intereses en cuanto a la difusión de sus tecnologías y la internacionalización de sus universidades y centros de investigación. Para ALC, es una cooperación que puede contribuir a sus objetivos de desarrollo y en particular a la necesidad de ascender en la cadena de valor global y transitar hacia un modelo más productivo, que aporte mayor valor añadido a sus exportaciones y que permita, por tanto, una mejora de los salarios y las condiciones de vida, lo que de manera directa e indirecta refuerza las metas birregionales de cohesión social. Desde la perspectiva ambiental ello permitiría alcanzar, a su vez, soluciones más sostenibles, tal y como propone la CELAC y contemplan los ODS. Este reto es especialmente importante para los países emergentes de renta media-alta y los de mayor población de ALC, como revelarían los resultados de la taxonomía y el balance de cumplimiento de los ODM ya mencionados en este estudio.

Las acciones orientadas a la creación de ese espacio común se dirigieron desde un inicio hacia la consecución de un mejor entendimiento entre las regiones, basado en el reconocimiento mutuo y la construcción de confianza, y en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de educación superior (IES) de la región latinoamericana y de sus actores, promoviendo mejoras organizacionales en las IES, fortaleciendo los currículos y los métodos de enseñanza y estimulando la puesta en común y la difusión de capacidades y conocimiento de estudiantes, profesorado y personal investigador. En paralelo, el reforzamiento de las capacidades de investigación en la cooperación de la UE hacia ALC buscó promover la transferencia de tecnología y propiciar procesos de innovación así como una mayor inserción de la ciencia y la tecnología latinoamericana en los circuitos de producción y movilización del conocimiento a nivel global. En la actualidad, a través de los acuerdos sobre ciencia y tecnología, y los instrumentos de cooperación internacional de los programas-marco de I+D+i de la UE se priorizan las acciones conjuntas en áreas clave y con apoyo material a los socios de ALC con mayores capacidades en CTI.

Los programas de cooperación para la conformación del Espacio Común del Conocimiento ALCUE se concentran en el área de fortalecimiento de las IES y en la movilidad académica birregional. En función de esto, los dos programas que se desarrollaron específicamente para la región ALC, ya finalizados, fueron: el Programa ALFA (América Latina – Formación Académica), que tuvo tres fases desde 1994 a 2013, con un total de 162,9 millones de

euros invertidos, y el Programa ALBAN (América Latina – Becas de Alto Nivel), entre 2002 y 2010, con un presupuesto 109,8 millones de euros, de los cuales 75 millones se destinaron exclusivamente a becas. Además, las acciones de movilidad se canalizaron a partir del programa *Erasmus Mundus*. En la actualidad, las acciones de cooperación en este campo abiertas a ALC son instrumentos más generales de la UE, como el Programa Horizonte 2020 —sucesor de los anteriores Programas-marco de I+D+i— y el *Erasmus+* (Comisión Europea 2015d).

Las evaluaciones de los programas ALFA y ALBAN permitieron identificar problemáticas comunes y propuestas de mejora para las fases subsiguientes de cada programa. Las cuestiones centrales han sido cinco: i) agilizar la gestión de los programas para simplificarlos y para alcanzar a un espectro mayor de IES; ii) fortalecer la participación de actores e instituciones de los países centroamericanos, que han estado menos presentes, por medio de mecanismos de selección (cupos específicos, por ejemplo) y fortalecer las capacidades de estos últimos mediante mecanismos de cooperación intrarregional, en una lógica Sur-Sur, involucrando a los países de ALC con sistemas de ES/CTI más desarrollados; iii) mejorar el seguimiento y realizar los ajustes necesarios; iv) a pesar de la mayor visibilidad de ALFA III, mejorar la difusión y conocimiento del Programa y de los resultados alcanzados; y v) en especial para los programas de becas, incorporar algún elemento que permita que los beneficiarios de la cooperación realicen acciones en sus países de origen para socializar o poner en común las capacidades y conocimientos adquiridos de la experiencia de intercambio.

La gran mayoría de los acuerdos subregionales de ALC, incluyendo a la CELAC, implementa políticas regionales para la ES, en especial en las áreas de movilidad, acreditación y cooperación inter-institucional. Estas iniciativas han llevado a una convergencia tangencial con la UE (Perrotta 2014).

Una de las últimas iniciativas para la discusión de los lineamientos de la cooperación birregional en este eje temático, a partir de la creación de la CELAC, es el Foro Académico Permanente (FAP) y el establecimiento de cumbres académicas birregionales. La primera cumbre académica ALC-UE se realizó en enero del 2013 en Chile y su resultado destacó como agenda de interés común la inclusión social, la calidad de la educación en todos sus niveles, las acreditaciones y reconocimientos de títulos y grados, las habilitaciones profesionales, el desarrollo de la investigación básica y aplicada, la innovación, la vinculación con el entorno y la relación universidad-empresa. Por su parte, el FAP contribuyó a la preparación de las dos cumbres académicas. Si bien este espacio es de reciente creación, tiene el potencial de encaminar una agenda de cooperación y colaboración consensuada por los actores de la ES que pueda fortalecer las acciones gubernamentales. Al momento, se ha mantenido como un espacio de formulación de

declaraciones, con dificultades para alcanzar propuestas concretas para promover la convergencia birregional y estimular mejoras y sinergias en los sistemas de ES. Además, los procesos de incorporación de participantes al Foro son aún poco transparentes y no se avizora un mecanismo de funcionamiento capaz de lograr una mayor participación de actores relevantes y con capacidad de generar iniciativas para la acción.

Además de las actividades impulsadas por los organismos regionales, en la construcción del espacio birregional de ES es menester incorporar la conformación, en paralelo, del Espacio Iberoamericano de Educación Superior promovido por la Conferencia Iberoamericana y, en este marco, la actuación de actores no gubernamentales (fundaciones privadas) como es el caso del grupo Santander mediante la plataforma Universia. Esta plataforma se autoafirma como una de las redes de universidades más extensas de la región iberoamericana y ofrece servicios de dos tipos: por un lado, proyectos académicos (publicaciones, información para estudiantes sobre becas, cursos *on-line* y encuentro de Rectores); por el otro, servicios universitarios de empleo, formación y *marketing on-line*. Su agenda se alinea con la Declaración de Santiago sobre cooperación universitaria en ES y CTI y con el espacio ALCUE del conocimiento. En especial, apuntan al intercambio de información entre los actores sobre los sistemas de ES/CTI, a la búsqueda de gestión de la cooperación, al establecimiento de procedimientos que lleven a una mayor articulación entre los sistemas y las instituciones y a la búsqueda de un desarrollo de la ES/CTI en línea con las necesidades de desarrollo. Precisamente por ello, Universia resulta atractiva para las instituciones y los actores que recurren a esos servicios en un mercado regional y birregional del conocimiento, sin que ello necesariamente de respuesta a los desafíos de ALC en materia de inclusión social, desarrollo económico y/o mejora de la productividad.

Esta interacción de actores públicos y privados debe verse en el marco más amplio de las tendencias contradictorias que se observan en el área EULAC de la ES. Las dinámicas de internacionalización y globalización que sitúan a los sistemas universitarios y de generación del conocimiento ante fuertes presiones competitivas globales —*rankings* internacionales y métricas evaluadoras aplicadas tanto a docentes e investigadores como a universidades—, por un lado inducen y legitiman procesos de privatización y mercantilización de la ES (Perrotta 2014b). Por otra parte también suponen fuertes presiones sociales a favor de un mayor acceso y democratización del conocimiento como mecanismo para el desarrollo sostenible y la cohesión social, y una mayor actividad regulatoria de gobiernos y organizaciones regionales para mejorar la calidad, promover la convergencia y la cooperación regional e internacional. En este contexto, cabe preguntarse si las agendas de grupos y fundaciones privadas como las mencionadas alejan los objetivos de la cooperación entre universidades y centros de investigación a un lado y otro del Atlántico de las metas centrales establecidas en la relación birregional: la

construcción de puentes de entendimiento basados en la solidaridad y reciprocidad que permite el acercamiento sociocultural y, a partir de ello, de la búsqueda de estrategias para fortalecer tanto la ES como la CTI en vistas a resolver problemas globales y locales. Por ello, la actuación birregional en esta materia puede incidir en la mejora de la gobernanza multilateral en este ámbito, y también se verá condicionada por ella.

7.5. Cooperación euro-latinoamericana en ciencia, tecnología e innovación

La agenda de CTI ha estado presente desde los inicios del diálogo birregional (incluyendo el marco de las reuniones con el grupo de Río), ha ganado importancia y hoy se orienta a lograr desarrollo sostenible e inclusión social por medio de la apropiación social del conocimiento. Por este motivo, el foco de atención para promover la cooperación entre la UE y ALC, así como algunos de los países con los que mantiene acuerdos bilaterales, es priorizar áreas temáticas nodales. El diálogo político en esta agenda fue establecido desde la I Cumbre birregional, y la cooperación se ha implementado, como se indicó, a través de los acuerdos bilaterales de cooperación científica y tecnológica, y de los Programas Marco de Investigación y Desarrollo, a través de su mecanismo de cooperación con terceros países, incluyendo los de ALC (proyectos INCO-NET).

La cooperación se realiza a partir de varios mecanismos: la cooperación bilateral con un grupo escogido de países (Argentina, Brasil, Chile y México); los Acuerdos de Cooperación en Ciencia y Tecnología (ACT) firmados por estos países con la UE; la cooperación a partir de los regionalismos; y el diálogo político birregional. Su devenir se asemeja a lo señalado para la agenda de ES. La cooperación y el diálogo parte de marcadas asimetrías en los complejos científicos y tecnológicos inter e intra-regiones, y a la vez de la creciente relevancia de las capacidades en este ámbito para el proceso de desarrollo tanto en ALC como en la UE, en un contexto globalizado en el que emergen nuevos polos productivos y tecnológicos, que como se indicó hacen más necesarias las políticas orientadas a promover la transformación productiva y la mejora de la productividad a través del tránsito hacia actividades intensivas en conocimiento y con mayor contenido tecnológico.

En este contexto, la UE puede contribuir al fortalecimiento de las capacidades de investigación de ALC, de la misma manera que los países más avanzados de esta última región pueden apoyar a los de menor desarrollo relativo, en ambos casos mediante una relación consensuada, solidaria y capaz de aprender de la experiencia en varios campos de la CTI.

Vale destacar que a diferencia de lo ocurrido en la cooperación en ES, las acciones de los acuerdos subregionales de ALC en CTI se han realizado en todos los casos con recursos de las instituciones de la UE y de algunos Estados miembros, debido a que los grupos regionales de ALC no han comprometido recursos para acciones comunes en este ámbito y lo que prima en materia de CTI es la cooperación bilateral y/o por medio de CSS (Perrotta 2009; Kern 2014).

La actuación de la UE en este campo responde a una estrategia global y no específicamente birregional.²⁹ Pretende responder a los desafíos de investigación e innovación de alcance global del desarrollo sostenible, que demandan que la UE fortalezca la cooperación con socios externos. Los compromisos asumidos por la UE en la iniciativa *Innovación de la Unión* y Área de Investigación Europea (ERA) y las recomendaciones del análisis intermedio del 7° Programa Marco llevaron a orientar la cooperación internacional de la UE en CTI del programa Horizonte 2020 (2014-2020) en las siguientes objetivos: i) fortalecer la excelencia y el atractivo de la UE en las áreas de investigación e innovación, así como en su competitividad económica e industrial, por medio de cooperación basada en el beneficio mutuo, el acceso a fuentes externas de conocimiento, la atracción de talento e inversiones, facilitando el acceso a mercados nuevos y emergentes y, a partir del acuerdo, el acceso a prácticas comunes para el desarrollo de la investigación y la utilización de los resultados; ii) hacer frente a desafíos sociales globales; y iii) apoyar las políticas exteriores de la UE coordinando esfuerzos.

Sobre esta base, dos son los principios que orientan la fase actual de la cooperación de la UE en CTI: un enfoque de apertura combinado con actividades dirigidas (o focalizadas) desarrolladas sobre la base de intereses comunes y beneficios mutuos, escala y alcance óptimo, asociación y sinergia. El enfoque de apertura refiere a que se abren instrumentos y programas de la UE (como es el caso del Horizonte 2020) a un amplio número de contrapartes. Así, se busca una mayor participación (con recursos propios) de ciertos países en las acciones. Las acciones dirigidas buscan maximizar los esfuerzos. Por eso, por un lado, las áreas en las cuales se busca acoplamiento con terceros países son las resultantes de un análisis coherente y sistemático de la conjunción de cuatro elementos: las capacidades de investigación e innovación, los riesgos y oportunidades de los mercados y el impacto en la competitividad de la UE, la contribución a los compromisos internacionales de la UE (como la agenda del desarrollo post-2015), y los marcos legales y administrativos existentes en cada país. La dimensión de la innovación busca generar un marco de condiciones y establecer un campo de juego, cuidando un balance entre la necesidad de hacer frente a desafíos globales de manera conjunta con otros países

²⁹ Véase el enfoque estratégico para la cooperación internacional en investigación e innovación (Comisión Europea 2012) y, posteriormente, el informe sobre la implementación de la estrategia del 2012 (Comisión Europea 2014e y 2014f).

vis-à-vis la protección de los intereses de la UE y de su sector privado. Por otro lado, la UE establece hojas de ruta plurianuales para la cooperación con algunos países y regiones clave. En el caso de la relación UE-CELAC las prioridades identificadas han sido bioeconomía, energías renovables, TIC, salud y biodiversidad, cambio climático, y carrera de investigación (componente profesional).

Otro elemento a destacar es la voluntad de la UE de promover principios comunes para la cooperación internacional en CTI: innovación y la investigación responsables; integridad de la investigación; evaluación por pares; promoción del rol de la mujer en la ciencia y de la dimensión de género en la investigación; carrera investigadora; tratamiento justo y equitativo de los derechos de propiedad intelectual, y acceso abierto de las publicaciones y de los resultados de investigaciones realizadas con fondos públicos.

Asimismo, la Comunicación de 2015 *Una alianza global para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible post-2015* indica como uno de los componentes centrales la necesidad de incentivar la CTI como manera de estimular cambios transformadores a partir de la alianza global para el desarrollo.

Este enfoque también se plasmó en la Agenda de Acción de Addis Abeba de julio de 2015, que en relación a la CTI destaca la importancia de fomentar la I+D+i en países en desarrollo a partir de la creación de un marco normativo y de gobernanza propicio, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la articulación entre gobiernos, empresas, académicos y sociedad civil.

Sobre este andamiaje político-regulatorio, la UE mantiene acuerdos bilaterales en ciencia y tecnología (ACT) solamente con cuatro países de ALC: Argentina, Brasil, Chile y México. Se trata de los países con mayores capacidades en CTI, pero no los de mayor renta, pues no se contempla a otros PRMA, como Uruguay o Costa Rica, también “graduados” de la cooperación bilateral “clásica” del ICD. Para cada ACT firmado se conforma una Comisión Asesora bilateral que es la encargada de establecer las hojas de ruta plurianuales, siempre a partir de los Programas Indicativos Plurianuales (MIP) y antes de los documentos de estrategia país (CSP) en cada ciclo de programación. El soporte a este tipo de acuerdos lo brindan los proyectos BILAT. En este marco, se crearon espacios institucionales para encaminar la cooperación en CTI: en Argentina, se cuenta con la oficina de enlace ABEST III; en Brasil, B.BICE+; en Chile, CEST+I; y en México, EU-MEX-INNOVA.

Argentina mantiene relaciones de cooperación en materia de investigación con la UE desde 1990, y participa activamente en los programas birregionales de la UE en este campo, siendo el segundo después de Brasil. Los temas más abordados son alimentación, agricultura, biotecnología, nanotecnología, salud, medio ambiente y transporte. Se observa la ne-

cesidad de enfocar las acciones en áreas prioritarias de interés mutuo y con capacidades que busquen sinergias, pudiendo pasar de agendas temáticas tradicionales (alimentos, agricultura, biotecnología, salud y medio ambiente) a otras novedosas, en línea con la meta de hacer frente a desafíos globales. En tanto “país graduado” del ICD, en el marco de Horizonte 2020 Argentina ha de cooperar aportando recursos, si bien no se han desarrollado aún acciones en este marco. No obstante, destaca el papel de Argentina como articulador de la cooperación CTI en la región y su liderazgo en la gestión de proyectos sub-regionales, como el caso de BIOTECH en el Mercosur y, especialmente, en los birregionales, como en el caso de la coordinación del proyecto ALCUENet.

El ACT entre la UE y Brasil fue firmado en 2004, entró en vigor en 2007 y se ha renovado en 2012. Presenta la peculiaridad de ser el único de ALC contemplado en el Documento de Trabajo de la Comisión Europea que sustenta la Comunicación de 2014, a partir la “hoja de ruta” que identifica las áreas temáticas que serán objeto de programas conjuntos —es decir, con aportes de Brasil— en Horizonte 2020, estando esa identificación de prioridades aún pendiente en los otros países. Reconociendo tanto las capacidades y necesidades de Brasil, como la de hacer frente a los desafíos globales, las cuatro prioridades son: i) investigación marina, bioeconomía, seguridad alimentaria y agricultura sustentable; ii) energía; iii) nanotecnología; y iv) tecnologías de la información y comunicación (TIC).

El ACT entre Chile y la UE fue firmado en 2002, en paralelo al Acuerdo de Asociación entre esas dos partes, y entró en vigor en 2007. En el marco del actual proyecto CEST+I se analizaron posibilidades para profundizar la cooperación y como resultado se diseñó el plan de acción 2013-2017 con una lista actualizada de prioridades, recursos de información mejorados, nuevas oportunidades para la conformación de redes y nuevos mecanismos de asociación para unir al CONACyT con las convocatorias del Horizonte 2020. Las áreas prioritarias de mutuo interés que se identifican son, por un lado: i) energía segura, limpia y eficiente; ii) acción climática, medioambiente, uso eficiente de los recursos y materias primas; y iii) seguridad alimentaria, agricultura sustentable y agua. Por otro lado, el CONACyT incorporó como áreas de interés para investigadores de la UE: astronomía, ciencias antárticas y de glaciares, oceanografía, biodiversidad, organismos en ambientes extremos, ingeniería anti-sísmica, megaciudades, estudios poblacionales y energías renovables.

Finalmente, el ACT UE-México también se desarrolla en paralelo al Acuerdo de Asociación firmado en 2000. Un rasgo distintivo es la temprana creación de un Fondo UE-México para la Cooperación en CT (FONCICYT), instrumento de apoyo a convocatorias conjuntas en el marco del 7° PM en las áreas de nanotecnología y nuevos materiales (2009) y de energía (2010). El ACT fue renovado para el período 2010-2015. El proyecto bilateral EU-MEX-

INOVA (Iniciativa Bilateral UE-MEX para la Innovación) busca fortalecer la cooperación para hacer frente a retos sociales y promover tecnologías industriales en las áreas de cambio climático, seguridad alimentaria, desarrollo sostenible, energías limpias, salud y transporte. Al igual que en el caso de Brasil y Chile, México, a través del CONACyT, apoyará con recursos la participación de instituciones y equipos en el Horizonte 2020.

A modo de balance de las iniciativas bilaterales es posible destacar el foco en generar sinergias de políticas y programas, buscar la cooperación desde momentos iniciales del ciclo de las políticas (diseño y búsqueda de recursos) y brindar soluciones desde el sector del conocimiento a los desafíos globales.

Vinculados a los Programas-marco de la UE, los proyectos INCO-NET han sido plataformas de coordinación de responsables políticos, investigadores y sector privado de la UE y de terceros países con el objeto de identificar prioridades de cooperación en CTI, implementar actividades de sensibilización y difusión, realizar análisis estratégico de tendencias en CTI, inventariar las capacidades de investigación, y supervisar y revisar las actividades de cooperación. En ALC los proyectos INCO-NET del 7º Programa Marco fueron los siguientes: EUCARINET (Caribe), ENLACE (América Central) y EULARINET (AL). En la actualidad hay dos INCO-NET activos: la Red de Investigación e Innovación América Latina, Caribe y Unión Europea (RedALCUE) y ERANet-LAC: América Latina, Caribe y Unión Europea. Esta última promueve un *cluster* de programas de investigación enfocados a la innovación a través de las agencias gubernamentales de financiamiento de la investigación.

En el marco del proceso de cumbres por la asociación estratégica birregional, como se expuso, a partir de 2010 (Plan de acción de Madrid, recuperado por el Plan de Acción de Santiago de 2013), la CTI es un área prioritaria y con definiciones institucionales y programáticas sobre su devenir. Así, los Jefes de Estado y de Gobierno establecieron una Iniciativa Conjunta para la Investigación y la Innovación (ICII) con el objetivo de mejorar la cooperación científica entre las dos regiones. La ICII es coordinada por los Jefes de Estado y de Gobierno y las sugerencias de política para su implementación las desarrollan los representantes nacionales de las dos regiones en el marco de las Reuniones de Altos Funcionarios UE-CELAC (RAF). Se han creado para tal fin grupos de trabajo para las prioridades establecidas: energía, TIC, bio-economía, biodiversidad, cambio climático y salud. Los proyectos en curso son: EU-LAC Health, ALCUE-KBBE, ENSOCIO-LA y LEADERSHIP.

De este examen general de la cooperación en CTI de la UE, y de la definición de prioridades estratégicas en el marco de los ACT bilaterales con países latinoamericanos —con la salvedad de Argentina, ya mencionada—, cabe hacer el siguiente balance: Primero, las líneas temáticas centrales son aquellas que buscan, por medio de la CTI, resolver

problemas vinculados al desarrollo en la triple vertiente de problemáticas sociales, mejora de la competitividad económica y promoción de la sustentabilidad medioambiental. Los cuatro ejes temáticos de la agenda birregional así lo reflejan y crean sinergias con los programas bilaterales en curso.

Segundo, se pasa de una modalidad de cooperación que destinaba fondos a una contraparte a otra donde, aunque se mantiene la financiación europea, se pretende movilizar otros recursos, ya sea de otros programas de la UE, como de los países socios. Como se indicó, salvo algunas excepciones en cooperación bilateral —como el sector nuclear entre Argentina y Brasil—, ALC no ha logrado crear políticas regionales en este ámbito. Ello interpela a la voluntad política de los países de ALC más avanzados en este campo de cooperar y poner en común conocimiento con otros países y contribuir a reducir las asimetrías del conocimiento. Por lo tanto, es un desafío para ALC establecer un mecanismo de financiamiento solidario —Sur-Sur y/o triangular— que ayude a potenciar las capacidades de innovación de los países más rezagados, tanto en la gestión gubernamental de la CTI como de los sistemas de ES. Por otro lado, cabría explorar las sinergias que puedan darse entre el marco euro-latinoamericano y la cooperación bilateral en CTI y ES, tradicionalmente más intensa en los países con afinidades culturales y lingüísticas, como es el caso de los iberoamericanos, o los que pertenecen a la *Commonwealth* o la comunidad de habla francesa.

Esta cooperación se ha dado en un contexto económico favorable, que ha permitido que algunos países de ALC amplíen sus políticas nacionales de I+D+i, aportando más recursos y reduciendo las asimetrías de partida con la UE. Pero con ello se han ampliado las brechas en CTI en el seno de ALC. En los programas que parten de una situación de asimetría suelen surgir tensiones a la hora de definir las agendas de investigación —qué prioridades, y cómo éstas responden a las demandas y necesidades de los países que reciben la cooperación y no sólo, o principalmente, a las del donante y quién se apropia y cómo de los resultados, y en particular si los derechos de propiedad intelectual y las patentes generadas en ALC serán de titularidad pública o privada, y si permanecen en la región o son del oferente de recursos. Estas cuestiones han de ser abordadas seriamente en los diálogos birregionales de promoción de la CTI, si se pretende contribuir al desarrollo socioeconómico y a la mejora de capacidades en ambas regiones, evitando crear “nichos” de investigación, y si se busca incorporar a los actores del sector privado en el proceso de investigación, resolviendo el problema de incentivos que surge si no se garantizan los derechos sobre las patentes generadas.

Finalmente, es importante adoptar mecanismos de financiación más progresiva de las políticas de cooperación en CTI, dando así contenido al principio de responsabilidades comunes y diferenciadas, y las capacidades respectivas, reconociendo las asimetrías

intra-regionales que existen dentro de ALC, y no sólo las inter-regionales con la UE. Ello redundaría en una mayor implicación de los países de mayor desarrollo relativo de ALC, al igual que ocurre intra-UE, donde se aplican mecanismos progresivos de financiación del conjunto de sus políticas, y entre ellas, de la I+D+i.

Por lo tanto, es un desafío para ALC establecer un mecanismo de financiamiento solidario que ayude a potenciar las capacidades de innovación de los países más rezagados, tanto en la gestión gubernamental de la CTI como de los sistemas de ES.

7.6. Cambio climático, sostenibilidad ambiental y desarrollo

Una prioridad ineludible de la cooperación birregional es la lucha contra la degradación medioambiental y la promoción de un modelo económico y social más sostenible. Sin embargo, como en otros temas de la agenda de desarrollo, hay disímiles condiciones de partida de los países y de ambas regiones de cara a los retos ambientales del desarrollo sostenible. En materia de cambio climático las asimetrías son aún mayores en términos de visión, responsabilidades y capacidades económicas, tecnológicas y políticas, así como en cuanto a la actuación de cada región como actor internacional, con voz y políticas comunes. En particular, los grupos latinoamericanos y caribeños no han avanzado en la puesta en marcha de políticas regionales en este campo y las políticas nacionales son diversas y dispersas, y en no pocos casos contradictorias, especialmente en los países con una matriz extractivista.

La agenda de cambio climático reviste especial importancia para la UE, motivo por el cual impulsa diferentes iniciativas, como el sistema de intercambio de derechos de emisión, regulaciones sobre la utilización de energías renovables, medidas para aumentar la eficiencia energética y el Programa Europeo de Cambio Climático. En los foros internacionales la UE ha tenido un papel activo en la aplicación de la Convención Marco de NNUU sobre Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kioto. En el escenario internacional, se espera alcanzar en la COP 21 en París en diciembre de 2015 un nuevo acuerdo climático global para evitar que la temperatura media global supere en dos grados centígrados los valores de épocas pre-industriales. La III Conferencia de Financiación del Desarrollo (Addis Abeba, julio de 2015) expresó la voluntad de llegar a un acuerdo en París (diciembre 2015), que habrán de aplicarse a todas las partes y reflejar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas, teniendo en cuenta las circunstancias de cada país. La UE es también un donante sustantivo para políticas de mitigación en países en desarrollo a través de su Alianza Global para el Cambio Climático. La Alianza provee apoyo técnico y financiero

a estos países, implementa proyectos y constituye una plataforma para el diálogo y el intercambio de experiencias.

En el caso de ALC se plantea a menudo una contradicción en cuanto al cambio climático: es una región con una gran riqueza en biodiversidad y las actividades económicas principales son extractivas y están basadas en los recursos naturales. Además, el ODM de sostenibilidad es uno de los “rezagados” en ALC (véase el balance anterior) y, por tanto, uno de los retos más ambiciosos de cara a los futuros ODS. Pero en varios países de ALC se está avanzando hacia enfoques alternativos del desarrollo basados en el concepto de “buen vivir” que apuntan a una relación más armónica con la naturaleza. El sector de la agricultura presenta, por un lado, grandes poblaciones que se dedican a la agricultura familiar con cuidado medioambiental y, por el otro, grandes y concentrados *pooles* de siembra volcados al agronegocio, dentro de los cuales hay operadores foráneos beneficiados por las regulaciones laxas de adquisición de tierras. Además, hay un uso intensivo del carbón y de los combustibles fósiles, y países en los que éstos son objeto de cuantiosos subsidios públicos. Y como en otros ámbitos, no existen visiones o intereses comunes, ni capacidades equiparables, lo que ha hecho tradicionalmente difícil la concertación regional en este ámbito.

La agenda ambiental y del cambio climático tiene gran importancia para ambas regiones de cara a la agenda multilateral, ya que la actuación conjunta de la UE y CELAC, con 61 Estados —casi un tercio de las partes negociadoras en la CMNUCC—, puede ser decisiva. Además, son países de ambas regiones los organizadores de las COP de Varsovia (2013), Lima (2014) y París (2015) (Edwards y Timmons Roberts 2013). Como implementadores de los acuerdos en materia ambiental y específicamente frente al cambio climático existen también amplias posibilidades de cooperación, en especial porque del lado europeo se encuentran los actores que impulsaron el debate ambiental y tienen mayores capacidades para abordarlo —establecimiento de políticas, regulaciones, tecnología y producción de conocimiento— y, del lado de ALC, se trata de una cuestión nodal para su estrategia de desarrollo, en especial para reformular el tradicional modelo económico extractivista y dependiente de recursos naturales para conservar su biodiversidad³⁰.

Así el desafío para la asociación estratégica consiste en contribuir al desarrollo de capacidades en ALC para que pueda ser un actor internacional relevante en la conformación de esta agenda global que también debe incorporar los conocimientos

30 Al ser ALC una región rica en recursos, la relación naturaleza-sociedad proporciona tanto oportunidades como desafíos en el logro de un desarrollo más justo, equitativo y sostenible. Cuenta con casi la mitad de los bosques tropicales del mundo, junto a muchos otros biomas naturales, que en conjunto contienen una rica biodiversidad. Alberga la tercera parte de las reservas de agua dulce y la cuarta parte de las tierras cultivables potenciales del mundo. Y a pesar de cinco siglos de actividades extractivas para abastecer a los mercados mundiales, la región aún tiene grandes volúmenes de reservas minerales importantes, incluyendo petróleo, gas, hierro, cobre y oro (de Castro, Hogenboom y Baud, 2015).

y saberes ancestrales —por ejemplo, la preservación del ingente patrimonio genético de cultivos alimentarios como el maíz y la papa, o el uso de métodos naturales de control de plagas— que han sido destacados en varios países de la región. La principal iniciativa birregional es EUROCLIMA (Programa Regional de Cooperación sobre Cambio Climático 2010 – 2016). Además, como se mencionó en la agenda de cooperación CTI, la cooperación en materia de cambio climático se realiza en el marco del ICII, con un grupo de trabajo específico, desde la acción ENSOCIO-LA y en acciones de cooperación bilateral, como es el caso del B.BICE+, ya que Brasil es uno de los socios estratégicos clave en la región ALC en este ámbito.

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Nueva gobernanza global del desarrollo y marco post-2015

El ascenso de los países emergentes, la creciente diferenciación que se observa entre países, y los cambios en la geografía del desarrollo, tanto en el Norte como en el Sur, han supuesto importantes transformaciones en el escenario en el que se desenvuelven la UE, ALC y su relación birregional. No deben ignorarse las importantes asimetrías que aún existen en los niveles de desarrollo entre ambas regiones —y también las que de forma creciente existen al interior de cada una de ellas—, ni las responsabilidades y capacidades diferenciadas de cada parte, pero es necesario aceptar el carácter cada vez más global y transnacional de la agenda de desarrollo contemporánea, y la necesidad de una acción colectiva más eficaz y legítima para hacerle frente.

Esos cambios, por otra parte, alteran los equilibrios y coaliciones tradicionales en la gobernanza global del desarrollo y dan paso a nuevas estructuras y constelaciones de poder que exigen un reacomodo de los actores y una reflexión crítica sobre sus políticas y estrategias. Hasta los años noventa, la gobernanza de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo dependía en gran medida de una coalición dominante integrada, entre otros actores, por la UE y por instituciones como el CAD y el Banco Mundial, que impulsó los consensos vigentes en ese decenio —Consenso de Washington, por un lado, y enfoque de reducción de la pobreza extrema de la cooperación Norte-Sur y los ODM, por otro—, y fue ese contexto en el que la UE pudo desarrollar y ampliar su presencia y su condición de actor clave de la cooperación al desarrollo global. En la actualidad surgen nuevas instancias como el G20 y los Foros de Alto Nivel, que han afirmado la agenda

de eficacia de la ayuda, y posteriormente la Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (GPEDC) tras el IV Foro de Alto Nivel de Busan de 2011, con una mayor presencia de los países en desarrollo y emergentes y de los actores no estatales, y la voluntad de definir una nueva gobernanza global del desarrollo.

Estos procesos pueden verse en términos de riesgo y adversidad, pero también abren oportunidades de cambio y, en particular, de que tanto la UE como ALC puedan tener un nuevo papel de liderazgo. Por una parte, algunos países de ALC dejan atrás el estatus tradicional de receptores de ayuda y tienen hoy más capacidades para afrontar por sí mismos sus retos de desarrollo y como impulsores de CSS, los de la región y los de carácter planetario. Los procesos de globalización, en particular, les sitúan en una posición distinta a la del tradicional modelo Norte-Sur, ante una agenda de desarrollo en las que tienen más peso las dinámicas transnacionales y las interdependencias y riesgos globales. Ello comporta mayores responsabilidades e intereses en la gobernanza del desarrollo global, que ya no encajan bien con los tradicionales discursos de subalternidad y las posiciones defensivas del “Sur global”. Pero también desafían la concepción del poder, la influencia, legitimidad, valores e identidad internacional de la UE, en ocasiones anclada en un paradigma tradicional de relaciones Norte-Sur que tampoco encaja bien con esos cambios y con una relación con ALC que hoy es más equilibrada, tanto desde el punto de vista material como en las percepciones y los discursos. Se ha de evitar, en particular, el riesgo de que tanto la UE como ALC se atrincheren en discursos y narrativas cerradas de auto-legitimación que a menudo son parte de la tradicional visión Norte-Sur; y el riesgo de que éstas sean un obstáculo para el diálogo y la deliberación necesarios para definir, legitimar y aplicar los principios, reglas y procedimientos de actuación que requiere la gobernanza multilateral del desarrollo global.

En este contexto debe verse el desempeño de ALC en la agenda de los ODM, que ofrece un balance con luces y sombras, con resultados positivos en buena parte de las metas, pero con un reparto desigual de los progresos entre los países de la región y al interior de los mismos. ALC parece lograr buena parte de los objetivos, si bien en algunos se ha producido un progreso insuficiente. A ese desempeño han contribuido elementos favorables como la propia definición de algunas de las metas de los ODM, que las hacía más factibles —y por tanto menos ambiciosas— para ALC, así como la dinámica demográfica de la región, que ha sido más propicia que en otras regiones. Y como factores que han actuado en sentido contrario cabe señalar el efecto perverso derivado de las graves desigualdades multidimensionales que existen al interior de los países y que generan colectivos de “excluidos del desarrollo” por razón de sexo, etnia, edad, discapacidad y/o ingreso.; la desfavorable ubicación de la región como destino de una AOD que a escala global no ha llegado a los niveles requeridos; la falta de avances en las negociaciones comerciales multilaterales y, en su caso, interregionales; y la volatilidad de los ciclos

económicos que ha afectado a la región, condicionando su situación socioeconómica y su capacidad de movilizar recursos para la inversión social. A pesar de su parcial éxito en la consecución de los ODM, en 2015 ALC presenta retos específicos de desarrollo entre los que destacan la igualdad (en un sentido multidimensional, incluyendo el género), la seguridad, el respeto de los derechos humanos y la diversidad cultural, la salud, el fortalecimiento institucional y la democracia.

Un elemento central de la nueva gobernanza del desarrollo global será la definición de las metas post-2015 u ODS. A pocos meses de la cumbre que se celebrará en septiembre de 2015 en Nueva York, NNUU ha logrado —hábilmente— construir el consenso en torno a la alternativa de definir una agenda que persiga el doble objetivo de, por una parte, consolidar los retos pendientes de los ODM y, por otra parte, avanzar hacia una estrategia más ambiciosa de desarrollo humano que conjugue las cuatro dimensiones de la sostenibilidad —desarrollo económico, inclusión social, sostenibilidad ambiental y buen gobierno—, haciendo converger, por tanto, las agendas de desarrollo humano y desarrollo sostenible. La nueva agenda ODS tendrá una cobertura universal —igual que su predecesora—, y avanza en la definición de una estrategia de desarrollo más cosmopolita, con objetivos que involucran tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo.

Para ambas regiones, el marco post-2015 es asimismo una oportunidad para establecer una nueva “alianza mundial para el desarrollo” con responsabilidades compartidas, pero en la que existen diferentes situaciones de partida, capacidades y responsabilidades. Es en este ámbito donde se encontrarían las más importantes diferencias entre ambas regiones, y también en el seno de ellas, y en el que cada región ha de asumir también sus carencias y contradicciones en sus políticas internas y su acción exterior. El diálogo y la cooperación birregional deberían permitir que ambas partes, en la relación de diálogo político y cooperación al desarrollo que mantienen entre sí, y en su posición en los foros internacionales, puedan contribuir de manera coherente y eficaz a esa “alianza mundial”. Ambas regiones, en particular, podrían sumarse conjuntamente a ese esfuerzo global con nuevos mecanismos de cooperación orientados tanto a la provisión de bienes públicos globales, como a trabajar con otros países y regiones para garantizar la consecución universal de los ODS.

En este sentido, esa “alianza mundial para el desarrollo” puede ser uno de los elementos que revitalice el diálogo y la cooperación birregional y contribuya a que ésta vuelva a tener un horizonte estratégico capaz de dinamizar y dar sentido de propósito a la Asociación Estratégica birregional (Sanahuja 2015). En el punto 7 de la importante “Declaración Política” adoptada en la II Cumbre UE-CELAC (Bruselas, junio de 2015), los líderes de ambas regiones decidieron encargar a los Ministros de Asuntos Exteriores “un ejercicio de reflexión exhaustivo e integrador sobre el futuro de la relación birregional” para ser

presentado en 2016, evaluando, en particular, los programas y acciones adoptados durante las Cumbres. Es de esperar, por ello, que en ese ejercicio se considere el papel de la cooperación para el desarrollo y esa posible “alianza mundial” que ambas regiones pueden impulsar.

La UE cuenta ya con un marco legislativo y de políticas para el ciclo presupuestario y de programación 2014-2020, enmarcado en el Programa para el Cambio y la panoplia de instrumentos financieros que lo acompañan. Ese marco, anterior a los ODS, define el margen de maniobra de la UE para adaptar su política a las nuevas metas globales de desarrollo. Entre 2015 y 2020, sin embargo, será necesario revisar el modelo de relación de la UE con los países en desarrollo, y en particular su política de cooperación, debido a varios motivos: en primer lugar, en 2016 se procederá a realizar la evaluación intermedia del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, incluyendo las acciones exteriores; en segundo lugar, el debate y definición de las prioridades y estrategias de la UE en sus relaciones exteriores y el desarrollo global para el próximo ciclo de programación 2021-2027, que ya habrá de incorporar plenamente los compromisos adoptados en los ODS; y en tercer lugar, la expiración en 2020 del Acuerdo de Cotonú, que regula la relación con los países asociados ACP, y que también supondrá una importante reflexión sobre la posición de estos países en las relaciones exteriores y la política de desarrollo de la UE.

Los países de ALC llevan varios años tratando de consensuar una postura común que les permita influir, con más éxito que en el pasado, en la definición de la agenda post-2015. Una vez adoptados los ODS, será necesario centrarse en la implementación y seguimiento de esa agenda, a escala global, regional, y nacional. En esta tarea han sido especialmente constructivas las aportaciones de la CEPAL derivadas de su “trilogía de la igualdad” y los más recientes consensos alcanzados en las Cumbres de la CELAC, que ponen especial énfasis en la resolución de los problemas de las desigualdades y la sostenibilidad medioambiental.

De todo lo anterior pueden derivarse las siguientes recomendaciones y propuestas:

- a) *Un diálogo estratégico para definir la gobernanza del desarrollo global.* Si a partir de sus valores, visiones y principios europeos y latinoamericano-caribeños ambas regiones aspiran realmente a ser *rulemakers* en el desarrollo global, han de tratar estas cuestiones en el marco de su relación birregional, a través de un diálogo estratégico, que les permita una proyección global. Ese diálogo ha de abordar sus valores, aspiraciones, capacidades, y responsabilidades como actores relevantes en la nueva gobernanza del desarrollo global que se está conformando en NNUU, en el G20 y en la nueva Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (GPEDC) establecida en Busan.

- b) *Una alianza mundial para el desarrollo sostenible.* A través del diálogo estratégico, tanto la UE como ALC, en la triple dimensión de “modelos”, “jugadores” e “implementadores”, han de continuar debatiendo los principios y reglas de actuación que se están definiendo en las estructuras emergentes de la gobernanza para el desarrollo global (G20, GPEDC, NNUU), asegurando que sean inclusivas y representativas, ya que aún existen posiciones diferenciadas respecto de su contenido y aplicación. Deben también contribuir a su implementación, en particular en el GPEDC. “Poner a las personas en el centro del desarrollo sostenible”, como proclama el GTA de los ODS, significa que ALC y la UE deberán contribuir a forjar una “alianza mundial para el desarrollo sostenible”. Ello significa dotar de contenido al principio de responsabilidades compartidas en tres niveles: el global, en el marco de las negociaciones de NNUU; el birregional, entre la UE y ALC; y en el seno de ALC. Esto último exigirá alcanzar un acuerdo —previsiblemente en el seno de CELAC— en torno al reparto de las responsabilidades y circunstancias presentes en la región, partiendo de las diferentes capacidades y oportunidades de progreso que existen en ALC, ya que algunos —los “emergentes”— se benefician en mayor medida de la economía globalizada y tienen mayor influencia en los foros internacionales, al tiempo que someten a mayor presión al medioambiente y, por todo ello, deberán asumir mayores responsabilidades en el proyecto conjunto de desarrollo humano sostenible de la región.
- c) *Una actuación más coordinada y coherente en ambas regiones en sus respectivas políticas de cooperación.* Las exigencias de legitimidad y eficacia del desarrollo global confrontan a ambas regiones y a sus estrategias de cooperación con sus propias limitaciones y carencias en cuanto a sus políticas de cooperación y desarrollo, sean Norte-Sur o Sur-Sur, y en un sentido más amplio, con las exigencias del principio de coherencia de políticas para el desarrollo. Si bien este principio sólo ha sido asumido formalmente y en la práctica por la UE y sus Estados miembros, es crucial para el desempeño de los ODS y el marco post-2015 y por ello apela también a la actuación de ALC en su CSS y su acción exterior. Ello supone examinar y debatir en el ámbito birregional, y a escala global, cuál es el impacto en el desarrollo de las políticas económicas, sociales y ambientales, y del conjunto de la acción exterior de la UE y de ALC, y por ello suponen una agenda exigente de reformas de las mismas. Pero no se trata sólo de asegurar la coherencia de unas políticas con otras, sino de que todas ellas sean coherentes con los ODS y el marco multilateral en el que se inscriben. En la medida en que se amoldan a esas normas y estándares —es decir, al “regionalizarse” o “multilateralizarse”—, las políticas nacionales de cooperación y desarrollo, sean CNS, CSS o CTr, podrán situarse en marcos de

gobernanza regional y global del desarrollo que promuevan su coherencia y efectividad.

- d) *Mejorar la concertación de posiciones de la UE y ALC como actores clave en el diseño del marco post-2015 y los ODS.* Tanto la UE como ALC, esta última a través de CELAC, han fijado sus respectivas posiciones para el marco post-2015 y, de acuerdo con su tradicional visión y actuación a favor del multilateralismo, existe una notable convergencia con las propuestas planteadas por el GTA y por el Secretario General, y en lo referido al cambio climático, en la CMNUCC. Con 61 Estados en el proceso de negociación, las contribuciones de la UE y de ALC pueden ser decisivas para impulsar esta agenda. En muchos aspectos existe una visión global compartida que promueve la adopción de unos ODS exigentes y de carácter universal, pero que cuenten con la flexibilidad necesaria para que cada país pueda adaptarlas en función de su contexto, prioridades y capacidades nacionales; con metas operativas y concretas que sean mensurables y realistas; con un enfoque de derechos centrado en el ser humano, y una visión amplia e integral de los ODS en los que, junto al desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, debe estar presente como condición necesaria para el desarrollo la dimensión de gobernanza democrática, derechos humanos, la paz y la seguridad. Es cierto que existen diferencias entre ambas regiones, y al interior de ellas, y como se plantea más adelante, ello demanda que ambas partes consoliden sus condiciones y capacidades como actores en la cooperación internacional al desarrollo.
- e) *Adaptar los ODS y el marco post-2015 a las agendas de desarrollo de ALC.* ALC deberá decidir cómo interpreta y adapta una agenda que nace con carácter universal pero que anima a los gobiernos a que establezcan sus propias metas nacionales. De una parte puede optar —como ya hizo con los ODM— por asumir al pie de letra una agenda que le resulta menos ambiciosa que a otras regiones del planeta, incurriendo, por tanto, en un menor riesgo de fracaso. O, alternativamente, puede aprovechar las oportunidades de cooperación que facilitan la CELAC y otros organismos regionales (como CEPAL y los organismos subregionales de integración) para fraguar un consenso en torno a la definición de una agenda de objetivos “multinivel” que sea capaz de adaptarse a las especificidades del desarrollo sostenible de la región, generando incentivos positivos para impulsar dinámicas de progreso “entre pares”; es decir, entre países que comparten retos similares de progreso. Esta última alternativa es coherente con el “Plan de acción integral para la cooperación con países de renta media” que la CELAC está promoviendo en NNUU y que podría ser relevante para evitar que la nueva agenda ODS “arrincone” a los PRM

—como sucedió con los ODM, que se centraron en los países de menores ingresos.

- f) *Una agenda “multinivel” transformadora en tres ámbitos geográficos.* De acuerdo con el punto anterior, una agenda ambiciosa y cabal de desarrollo humano sostenible en ALC debería cubrir tres niveles geográficos: un primer nivel de ámbito mundial y cobertura universal, definido por los ODS. Un segundo nivel de ámbito regional que mejore y adapte los ODS al contexto de ALC, en línea con el “Plan de Acción de la CELAC 2015”. Y un tercer nivel de ámbito nacional que adapte la agenda regional a las especificidades y potencialidades de cada país, lo que aportaría mayor precisión y realismo a la estrategia ODS, permitiría atenuar el “problema de atribución” de las agendas de desarrollo —facilitando la evaluación y la rendición de cuentas de todos los países socios— y estimularía el intercambio de experiencias y la cooperación entre los países latinoamericanos y caribeños. Con esta definición multinivel ALC podría avanzar un paso más allá de los ODS, adoptando una agenda más transformadora, que tenga en cuenta otros ámbitos relevantes del desarrollo no incluidos en la agenda universal.

8.2. Taxonomías-ODS: una mejor comprensión de los retos del desarrollo en ALC

La agenda ODS no es sólo una estrategia de lucha contra la pobreza económica, sino una estrategia multidimensional de “desarrollo humano sostenible” que delimita un complejo *mapamundi* de prioridades y que exige una comprensión multidimensional de la “nueva geografía del desarrollo sostenible”. Para esa mejor comprensión del desarrollo, y en particular de los retos que enfrenta ALC, la clasificación tradicional de rentas *per capita* apenas aporta información relevante. Su simplicidad es la principal razón por la que, a pesar de sus limitaciones, se sigue utilizando en la programación y la gestión de la AOD de los donantes del CAD, y consiguientemente de la UE. Así, junto a unos criterios de “vecindad” relacionados con prioridades de estabilidad y seguridad, es el nivel de renta el que en gran medida determina la política de desarrollo de la UE. De hecho, el vigente “Programa para el Cambio” establece un criterio de asignación de la AOD basado en una identificación vaga de las “necesidades de los países” que no cuestiona el criterio subyacente de elegibilidad. En el contexto de ALC esto afecta de manera inmediata a Chile y Uruguay, países que ya alcanzaron el nivel de ingreso alto y que, por tanto, dejaron de ser receptores de ayuda en 2017 de acuerdo con los criterios del CAD. Pero en un futuro cercano afectará también a otros tres PRMA que se encuentran muy próximos a

“graduarse” como países de ingreso alto: Panamá, Brasil y Venezuela, aun a pesar de sus importantes retos pendientes de desarrollo.

En última instancia, las clasificaciones deben ser útiles para el fin por el que fueron creadas: facilitarnos la comprensión de un mundo complejo y orientar el diseño de políticas de desarrollo. En el contexto de ALC, son tales los cambios —y las complejidades— de la geografía del desarrollo sostenible que una mejor comprensión —y gestión— de los retos de progreso nos exige modificar los esquemas analíticos con los que miramos a la región, empezando por la manera de clasificar a sus países. Las relaciones birregionales de cooperación UE-ALC deberán ser sensibles a este nuevo escenario para afrontar de manera estratégica los retos universales y compartidos que plantea la agenda ODS. Por todo ello, se plantean las siguientes propuestas:

- a) *Más allá de la clasificación internacional de rentas: la necesidad de nuevas taxonomías del desarrollo coherentes con los ODS.* Es preciso avanzar hacia la elaboración de taxonomías multidimensionales que identifiquen los disímiles retos que afrontan los países latinoamericanos y caribeños, y que contribuyan a guiar las políticas internacionales de cooperación en el marco post-2015. La taxonomía que se ha propuesto en este estudio integra las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible incluidas en los ODS y, mediante un análisis de conglomerados, identifica una taxonomía más compleja y matizada de seis grupos de países con importantes diferencias en términos de sus retos de progreso. Este ejercicio no agota la cuestión, ya que pueden incorporarse otras metas ODS que finalmente se aprueben en la Asamblea General de NNUU en 2015, o incluso otras dimensiones alternativas del desarrollo humano sostenible.
- b) *Las taxonomías-ODS como herramientas de planificación, gestión y evaluación de los progresos alcanzados.* Lo que se pretende con estas taxonomías es reclamar tanto de la UE como de ALC una visión más exigente a la hora de fundamentar sus decisiones estratégicas respecto a elegibilidad y prioridades de países y ámbitos de actuación en sus políticas de cooperación al desarrollo, tanto en la CNS, como en la CSS. Este análisis puede constituir un aporte útil para orientar una gestión estratégica de las políticas de desarrollo en la región, que permita orientarlas a la consecución de los ODS, y adaptar éstos a las realidades de cada país, como propone el marco post-2015, que la UE habrá de incorporar a su nuevo ciclo de planificación 2021-2027 y al marco de políticas que sustituya al Programa para el cambio. Así, la identificación de grupos relativamente homogéneos de países permite aprovechar las “oportunidades” de cooperación de cada uno de los conglomerados. En particular, clasificaciones de este tipo permitirían evaluar “entre pares” —es decir, entre países de un

mismo conglomerado— los avances y los retrocesos colectivos, y progresar en la identificación de estrategias de desarrollo específicas para cada grupo que amplíen y perfeccionen el carácter generalista de las agendas universales de desarrollo.

- c) *Las taxonomías-ODS como instrumentos de la CSS y la CTr*: Las taxonomías ODS también pueden ser útiles para guiar las iniciativas de CSS en ALC, en la medida en que permiten identificar tanto las potencialidades de cada grupo (que los países pueden explotar en sus facetas de donantes regionales), como sus debilidades y retos de desarrollo (que deben ser atendidas por las actuaciones de otros países de la región). En este sentido, los países oferentes de CSS se distribuyen entre todos los conglomerados de desarrollo, y estas relaciones “ diagonales ” de cooperación (ni verticales ni horizontales en términos de los niveles de desarrollo de los donantes) ponen de manifiesto las sinergias existentes en una región diversa.

8.3. ALC y la UE como actores del desarrollo global: el “Programa para el Cambio”, la CSS y la CTr

Dado el peso de la UE en el comercio, la financiación, la ayuda, el clima y otras dimensiones del desarrollo, de su compromiso y actuación dependerá, en considerable medida, la viabilidad y resultados de las metas post-2015. Como se ha indicado, la UE está llamada a mantener un papel de liderazgo en el desarrollo global como modelo, como jugador y como implementador. Como en otros ámbitos de la acción exterior de la UE, en la política de desarrollo también estarán en juego los intereses, los valores y la identidad de la Unión y su relevancia en las relaciones internacionales, que en gran medida radica en su naturaleza singular como “actor normativo”.

Este estudio ha tratado de mostrar que junto a los desafíos externos, hay problemas endógenos que afectan a la influencia, identidad y normatividad de la UE. Esos problemas conciernen a su construcción institucional, a las tareas aún pendientes de coordinación y de complementariedad de las políticas, instrumentos y acciones de las instituciones de la UE y de los Estados miembros, así como a las contradicciones entre sus intereses, su identidad y sus valores, y a la incoherencia de políticas que se observa en ámbitos como el comercio y la financiación del desarrollo.

El posicionamiento de la UE ante el marco post-2015 muestra algunas de esas carencias: la UE ha tenido una posición de liderazgo y ha contribuido a que la propuesta de NNUU

se caracterice por su ambición, universalidad y enfoque. Hay ámbitos en los que las propuestas de la UE van por delante del consenso alcanzado en NNUU, como son la paz, la seguridad, la gobernanza democrática, el enfoque basado en derechos, o en los medios de implementación, con propuestas de AOD y fiscalidad internacional más avanzadas. Pero, por otro lado, la propuesta de la UE se ve cuestionada por sus propias políticas comerciales y de desarrollo, con decisiones adoptadas en marcos distintos y anteriores al de los objetivos post-2015, y políticas que cuestionan o no se ajustan bien al propio posicionamiento de la UE: es el caso de la graduación contemplada en el Programa para el Cambio, o de algunas de sus iniciativas comerciales, por ejemplo, la propuesta de acuerdos mega-regionales, que mina el marco multilateral de la OMC.

En este como en otros asuntos de la agenda internacional, la UE vuelve a ser tanto parte del problema, como de la solución. De hecho, la UE enfrenta un doble desafío en el marco post-2015: por una parte, de su liderazgo y actuación en las negociaciones en NNUU dependerá que las metas finalmente acordadas sean concisas y concretas, y permitan el seguimiento efectivo del progreso y la comparación internacional, sin renunciar a la ambición, carácter integral y universalidad que afirman tanto el mandato negociador de la UE como de NNUU. Por otro lado, habrá de asegurar que su política de desarrollo contribuya de manera efectiva a su consecución, haciendo frente a sus insuficiencias y problemas de coherencia, y a una actuación más coordinada y eficaz de los 28 Estados miembros y de las instituciones de la UE. En particular, sería necesario lo siguiente:

- a) *Más allá de la “graduación”: nuevas formas de asociación adaptadas a las realidades del desarrollo de ALC y a los retos globales de los ODS.* La “graduación” de la ayuda bilateral no debe significar el fin de la cooperación bilateral con esos países, y debe dar paso a nuevas fórmulas de asociación más avanzadas, que incluyan: i) actuaciones y programas de la UE, bilaterales y regionales, más ajustados a sus especificidades, basadas en una mejor comprensión de sus agendas de desarrollo, para las que han de servir como referencia las taxonomías-ODS propuestas en el apartado anterior y las propuestas abajo incluidas en áreas como cohesión social, políticas públicas, medio ambiente, y educación y ciencia y tecnología; ii) posibles acciones conjuntas de CTr con otros países de menor desarrollo de la región o de carácter subregional; y iii) iniciativas conjuntas a escala global, en países de menor desarrollo de otras regiones, con una lógica de CTr, y enfocadas a la provisión de bienes públicos globales.
- b) *Comercio y desarrollo - mejorar la coherencia de políticas.* Las oportunidades de desarrollo de ALC, en su relación con la UE, están en gran medida condicionadas por el acceso al mercado europeo, sea en el marco de las reglas multilaterales,

o de los acuerdos bilaterales o interregionales. En este ámbito no se registraron avances significativos en la etapa de los ODM, y seguirá pendiente en el marco post-2015. La mejora de la coherencia en el eje comercio-desarrollo exige cambios significativos en varios niveles y ámbitos de actuación: i) las negociaciones multilaterales de la OMC, ahora estancadas, pero que siguen siendo el marco adecuado para establecer un sistema comercial abierto, equilibrado, basado en reglas, y sensible a las necesidades de los países de menor desarrollo; ii) los Acuerdos de Asociación, vigentes y en proceso de negociación, con un mayor reconocimiento de las asimetrías y políticas de competitividad, incluyendo la “ayuda para el comercio”; y iii) las negociaciones mega-regionales (TTIP y TPP), debatiendo en el seno de la relación birregional el impacto previsible de esas negociaciones —sus oportunidades y riesgos— para ambas partes, y la forma de gestionarlos.

- c) *Financiación del desarrollo y coherencia de políticas.* También es éste un ámbito de crucial importancia para el desarrollo, en el que ambas regiones debieran avanzar en un marco “multinivel” global, interregional y nacional coherente con los ODS. Ello implica igualmente una actuación en varios ámbitos: arquitectura financiera internacional, IED, remesas, flujos oficiales y AOD, mecanismos innovadores, y movilización de recursos nacionales con reformas fiscales y financieras. Actuación, también, en varios niveles: la concertación de posiciones ante la III Cumbre de NNUU de Financiación del Desarrollo de 2015, con objetivos más ambiciosos que los contemplados en el modesto Consenso de Monterrey de 2002; los incentivos y reglas para una inversión de calidad social y ambiental, en línea con los lineamientos acordados en la I Cumbre UE-CELAC de Santiago de Chile; y uso de nuevos instrumentos catalizadores como el *blending*.
- d) *Mejorar el impacto de desarrollo del blending.* Se debe asegurar la adicionalidad de los recursos, y la consistencia de las operaciones financiadas con este instrumento con las prioridades definidas en las políticas de desarrollo de cada país, a través de sus respectivos Programas Indicativos Plurianuales (MIP). Ello puede hacerse, en su caso, dentro de los marcos de programación acordados, y/o a través de operaciones de los bancos de desarrollo multilaterales o regionales que operan en ALC. Como ha señalado el documento final de la III Conferencia de Naciones Unidas de Financiación del Desarrollo en Addis Abeba (punto 48) en relación al *blending*, para aprovechar su potencial “los proyectos de financiación combinada, incluida la colaboración entre los sectores público y privado, deberían compartir riesgos y proporcionar recompensas adecuadas, incluir mecanismos claros de rendición de cuentas y cumplir las normas sociales y ambientales”. Por ello, es necesario también que los proyectos financiados

con este instrumento cuenten con mecanismos de consulta pública y normas de salvaguarda en materia social y ambiental análogas a las más exigentes en vigor en la propia UE y en los bancos multilaterales activos en la región. La actuación de MIAL y de la CIF debe estar plenamente integrada con las estrategias multilaterales y regionales de lucha contra el cambio climático, y contribuir a movilizar recursos para su financiación.

- e) *Coordinación y complementariedad - exigencias de eficacia para la UE.* Conforme a los compromisos de Busan y los adoptados en la propia UE, se debe seguir mejorando la coordinación y la complementariedad de las instituciones de la UE y los Estados miembros a través de la programación conjunta y, en su caso, de la cooperación delegada. Junto a una mayor europeización de las políticas de los Estados miembros, en el marco de la división del trabajo, es también necesaria una actuación más coordinada del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y los servicios de la Comisión responsables de la acción exterior (desarrollo, comercio, ampliación etc.), combinando adecuadamente la visión política de unos, y el enfoque de desarrollo de los otros, en ámbitos como la planificación de la cooperación y las negociaciones con países en desarrollo. A ello puede contribuir la reorganización que los ha situado en conjunto a cargo de la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión para Relaciones Exteriores, Federica Mogherini.

No menos relevantes son la CSS y la CTr que está impulsando ALC, y que pueden también jugar un papel muy relevante en el marco post-2015 y en particular en el establecimiento de nuevas formas de asociación con la cooperación de la UE y sus Estados miembros. Sin embargo, para que ello sea posible, sería necesario lo siguiente:

- f) *El fortalecimiento de la institucionalidad de la CSS y la CTr en ALC.* La apuesta política por la CSS y la CTr requiere la creación de normas y estructuras que hagan posible gestionar sus prácticas. La región está atravesando un proceso de transición hacia nuevas formas institucionales que requieren modelos endógenos e innovadores que permitan desarrollar un rol dual en un contexto de cambio hacia una agenda que trasciende a la AOD. En este sentido, la agenda de desarrollo post-2015 representa una oportunidad para redefinir las lógicas y enfoques de la cooperación sobre una base de responsabilidades compartidas pero diferenciadas. Un aspecto particular para los países de ALC es contar con instituciones que atiendan a la necesidad de coordinación entre las distintas agencias del Estado que se involucran en las actividades de cooperación basándose en distintas lógicas e intereses institucionales, que incluyen también relaciones con agendas globales sectoriales. Por otro lado, la relevancia creciente de esta actividad puede implicar en el medio plazo un creciente involucramiento

de actores sociales que pueden aportar —o cuestionar— estas políticas, lo cual exigirá pensar en marcos institucionales permeables, sistemas de información transparentes y accesibles, y canales de comunicación adecuados con las organizaciones sociales y la ciudadanía.

- g) *Una mejor comprensión y reconocimiento europeo de la CSS y CTr de ALC.* En el plano del diálogo político, es importante que la UE comprenda la CSS y la CTr a partir de su funcionalidad política y sus características que la distancian del concepto y las prácticas tradicionales de la CNS, a fin de sentar las bases para discutir un nuevo concepto de cooperación al desarrollo que trasciende a la AOD. Para que esta discusión sea posible, será necesario que tanto las instituciones de ambas regiones reconozcan la dimensión política de estas definiciones, eviten atrincherarse en definiciones rígidas y excluyentes, y se muestren atentos y flexibles ante un contexto en cambio. En el nivel bi-regional esto requiere conjugar la planificación de la UE en su programa indicativo multianual y el marco conceptual de cooperación de la CELAC a través de un diálogo político abierto y permanente UE-CELAC, que también ha de abordar la evolución de las agendas globales de desarrollo. En este sentido, si bien la CELAC apuesta inicialmente por fomentar la cooperación dentro de la región, el componente regional del programa indicativo de la UE podría constituir un apoyo importante en temáticas sectoriales prioritarias. La visión más amplia de CSS que plantea la CELAC como aporte a la integración regional permite hallar puntos de encuentro. En este marco la UE puede agregar valor a partir de su experiencia en el abordaje de problemáticas comunitarias.
- h) *Incorporar la CTr a la cooperación birregional.* En la cooperación entre ALC y la UE hay ya un acervo de experiencias de CSS y CTr que permiten construir un nuevo marco de diálogo y de prácticas birregionales. Algunos Estados miembros de la UE, como Alemania y España, han sido muy activos en incorporar la CTr en su relación con ALC, desarrollando aprendizajes valiosos para la cooperación regional. Las oportunidades para la cooperación birregional también se abren desde la propia experiencia de CSS que han aportado soluciones apropiadas para problemas de desarrollo específicos y se han ampliado mediante la CTr con países europeos. Esas experiencias pueden contribuir a desarrollar la cooperación birregional. La nueva facilidad financiera para dinamizar iniciativas innovadoras de CTr dentro de la región, a través de las agencias nacionales de cooperación lanzada en la II Cumbre UE-CELAC de 2015 puede ser un instrumento útil para esos propósitos. En su puesta en marcha debiera contemplar la importante experiencia acumulada de las acciones de CTr ya desarrolladas entre actores de ambas regiones y con terceros.

- i) *El potencial de los programas regionales de la UE para la CTr.* Si bien se ha señalado la falta de reconocimiento de la CSS y la CTr desde las instituciones de la UE, algunos de sus programas regionales constituyen en la práctica espacios que permiten aprovechar ambas modalidades de cooperación y podrían ajustar su diseño a formatos que permitan priorizar el apoyo a la CSS y la prioridades de desarrollo de ALC. Como ejemplo, EUROSociAL y URB-AL disponen de mecanismos que han facilitado el intercambio de experiencias y conocimientos de manera horizontal en ámbitos sectoriales prioritarios. Un inventario de la participación de los países de ALC como transferentes indica que, si bien aquellos con mayor número de acciones de CSS regional son los transferentes más activos, la dimensión sectorial del programa habilita la actuación de otros países menos activos en la CCS, pero con importantes experiencias en alguna temática específica. Esta cooperación regional funcionaría de un modo similar a la que se promueve desde algunas organizaciones de NNUU, las cuales generan plataformas que facilitan la difusión de conocimientos y experiencias para resolver problemáticas sectoriales que los participantes identifican colectivamente como comunes y prioritarias. El enfoque sectorial de estos programas facilitaría este proceso en el nivel de temáticas específicas (salud, educación, fiscalidad, justicia, empleo, ciencia y tecnología, medio ambiente, etc.) y ofrece también la ventaja de habilitar la intervención de actores directamente vinculados con las misma, tanto de gobiernos centrales como de actores descentralizados. Dado que estas agendas sectoriales contienen temáticas nacionales atravesadas por dimensiones globales, las dinámicas de cooperación desde este enfoque se adecuarían a una concepción del desarrollo como problema global.
- j) *Otras modalidades de CSS como oportunidades para la cooperación birregional.* Es posible identificar prácticas regionales de cooperación que se alejan de un concepto de CSS restringido a la cooperación técnica y que abren también nuevas opciones para la cooperación UE-ALC. Son las que surgen en el marco de los regionalismos presentes en ALC, como el Mercosur, la Unasur y el SICA. Debe contemplarse también el potencial de instituciones regionales como CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, y de instituciones nacionales con actuación regional, como el BNDS (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil), que movilizan recursos financieros para el desarrollo con modalidades y criterios particulares de asignación que podrían confluir, en una estrategia de desarrollo más amplia, con los mecanismos de *blending* de la UE.
- k) *Promover el aprendizaje conjunto y las sinergias con plataformas ya existentes.* En el plano de la gestión y las prácticas, las experiencias de CSS y CTr permiten extraer algunos aprendizajes que no son automáticamente reproducibles,

pues requieren que se consideren las particularidades de los diversos actores y contextos políticos y sociales. Para capitalizar estas experiencias en ALC podría considerarse la promoción de estudios y misiones conjuntas UE-ALC pensadas desde un enfoque inductivo, que fomenten el aprendizaje mutuo y alimenten una agenda de cooperación más proactiva para afrontar la nueva agenda de los ODS. Dentro del marco birregional UE-CELAC, cabría analizar la forma de capitalizar y ampliar el trabajo ya desarrollado por el PIFCSS para ampliar la generación de conocimientos, la formación de cuadros técnicos y la difusión e intercambio de experiencias de cooperación técnica. De nuevo, es oportuno mencionar en este punto las posibilidades abiertas por la nueva facilidad financiera para dinamizar iniciativas innovadoras de CTr lanzada en la II Cumbre UE-CELAC de 2015.

8.4. Cooperación birregional en el escenario post-2015

La asociación estratégica birregional entre la UE y ALC puede realizar aportes específicos a la agenda global del desarrollo post-2015 a partir de la identidad y valores singulares de sus partícipes y de la cooperación sectorial que se ha construido a partir de un diálogo político que no tiene parangón en otras regiones.

Se trata de una relación paradójica: por un lado, está aún marcada por notables asimetrías, en términos de sus condiciones, de sus políticas y marcos regulatorios, y de sus culturas e identidades, y es, además, un diálogo entre regiones diferentes en su condición de actores internacionales. La UE cuenta con una sola voz y con políticas propias, y ha “europeizado” notablemente las voces y políticas de sus Estados miembros, si bien su actuación se ve lastrada por serios problemas de coherencia de políticas. En ALC, la aparición de CELAC parece indicar una voluntad de dar a la región esa voz común y mayor autonomía política, al menos en algunos ámbitos, pero CELAC no tiene aún la capacidad de diseñar e implementar políticas regionales, y/o coordinar las de sus miembros dentro de un diseño coherente —en particular, en las agendas del desarrollo—, pensando la región como un todo y, al tiempo, reconociendo su diversidad.

Por otro lado, la erosión de la UE como “potencia normativa” y los procesos de cambio de poder en el sistema internacional están transformando la naturaleza y los equilibrios de la relación birregional, y ésta es cada vez más una relación entre iguales que no puede estar enmarcada en la visión Norte-Sur tradicional, tanto por parte de una UE que en ocasiones se aproximó a la región desde una posición de poder y convencida de la rectitud de su modelo, con visiones paternalistas y a menudo arrogantes; como por parte

de una ALC que se situaba de antemano en una posición defensiva y con discursos de auto-legitimación de la subalternidad. La propia aparición de CELAC —y su contribución a la definición de la agenda universal de los ODS— es una muestra de la voluntad de la región de fortalecer su condición de actor internacional, aumentar su autonomía y enmarcar la relación con los socios externos en una nueva narrativa multipolar.

Es en ese contexto, contradictorio y complejo, en el que ambas regiones han de redefinir su cooperación sectorial. El marco post-2015 ofrece la oportunidad de que ambas regiones resitúen esa cooperación en un conjunto de metas globales, y asuman sus responsabilidades comunes pero diferenciadas. Ambas regiones tienen importantes diferencias entre ellas, y también dentro de cada una de ellas, que en ocasiones son incluso más profundas que las que existen a ambos lados del Atlántico. Pero ello no impide que exista una notable convergencia en campos como la democracia y su contenido substantivo de cohesión e inclusión social, y el papel del regionalismo como mecanismo para mejorar la gobernanza de la globalización.

La cooperación birregional en materia de ES, CTI y cambio climático —tres ámbitos sectoriales destacados en este estudio— representa, por último, una oportunidad para afirmar una contribución birregional diferenciada a los objetivos post-2015 atendiendo a las particulares condiciones, necesidades y trayectorias de ALC y de la UE, y para redefinir la cooperación en una perspectiva horizontal, construyendo nuevas asociaciones basadas en el regionalismo que traten de superar el esquema tradicional de la CNS.

Para todo lo anterior, se plantean las siguientes propuestas y recomendaciones:

- a) *Consolidar CELAC como mecanismo regional de concertación y coordinación de políticas.* Agendas de desarrollo como las que supone la cohesión social, la ES, la CTI y el cambio climático pueden ser los caminos por los que CELAC transite de foro de diálogo político a mecanismo para proveer bienes públicos regionales y globales. Para ello, CELAC ha de fortalecer su capacidad institucional para promover políticas regionales en ALC, y a partir de ellas redefinir el diálogo y la cooperación con la UE. De esa forma, se puede promover una relación birregional más horizontal y equilibrada, que siga contribuyendo al regionalismo y la integración en ambas partes, afrontando los obstáculos que suponga una actuación bilateral o sub-regional tanto por parte de la UE como de la propia ALC.
- b) *Establecer mecanismos especializados de diálogo y cooperación sectorial UE-CELAC en los ámbitos de la cohesión social, ES, CTI y cambio climático.* Se debería asegurar un enfoque integral y la generación de sinergias, de manera

que los programas de la UE puedan contribuir a la conformación de agendas regionales en estos ámbitos, y ser parte, mediante la CTr, de las acciones concretas con las que se lleven a cabo.

- c) *Situar la cooperación temática en el marco post-2015.* La cooperación temática UE-CELAC puede ser el espacio institucionalizado para la adaptación de la agenda post-2015 a la realidad regional y nacional, fijando metas, medios, calendarios y mecanismos para promover la concertación, el aprendizaje y la evaluación conjunta. El marco post-2015 puede contribuir a que se supere la fragmentación actual de las agendas sectoriales. La discusión en torno al desarrollo sostenible precisa un diálogo concertado pero a la vez integral entre las agendas que se han discutido anteriormente. No es posible pensar la agenda medioambiental separada de la agenda de promoción de la CTI y la ES ya que, si lo que se aspira es a un modelo de desarrollo ambientalmente sustentable hay que promover tecnologías y usos alternativos de los recursos naturales. Y éstas son áreas de cooperación en donde se puede marcar una diferencia en la actuación conjunta en la agenda de debate del desarrollo y en la asociación estratégica.
- d) *Incorporar a la cooperación birregional el acervo de experiencias subregionales en ES.* En la agenda de ES hay un escenario prometedor para las políticas regionales en el marco de CELAC partiendo del acervo de los grupos de integración. Existen, además, redes de actores no gubernamentales que promueven una actuación regional y que, a la vez, incorporan actores de la UE. Y ya existe también una agenda común sobre movilidad, mejora, acreditación de la calidad y fortalecimiento de redes de cooperación.
- e) *Promover prácticas de aprendizaje conjunto como las de “capitalización de experiencias” en los programas sectoriales / temáticos.* El aprendizaje conjunto a partir de experiencias exitosas de cooperación regional desarrolladas en los programas temáticos —URB-AL, EUROSociAL, ALFA III, son ejemplos de ello— pueden extenderse a otras temáticas transversales.
- f) *Mejorar la coordinación y la convergencia de iniciativas bilaterales y plurilaterales.* Las acciones de la CELAC en el marco del espacio euro-latinoamericano de la ES y la actuación de ACRULAC y ELACES pueden contribuir a la convergencia y coordinación de las políticas subregionales y bilaterales con metas y metodologías comunes. En particular, es importante asegurar la coordinación y convergencia de las iniciativas del espacio iberoamericano, el latinoamericano y caribeño, y el euro-latinoamericano. En ese contexto es necesario también un marco de actuación para iniciativas privadas como Universia, asegurando

que contribuyan a los objetivos birregionales y a las metas post-2015, a través de la cohesión social. La cooperación regional también habrá de contribuir a la reducción de las asimetrías dentro de ALC, incluyendo la CSS y la CTr.

- g) *Promover políticas regionales de CTI.* La promoción de la CTI en el regionalismo de ALC presenta una situación menos favorable debido a la ausencia de políticas regionales en este campo —salvo aquellas que tuvieron a la UE como donante— y a la falta de voluntad política para establecerlas, lo que mantiene la situación de asimetría en la relación birregional y dentro de la propia región. La UE puede apoyar la adopción de una agenda de políticas regionales de CTI, así como la CSS y la CTr pueden ser instrumentos para afrontarlas y generar mayores capacidades endógenas, necesarias para afrontar los retos de desarrollo que tiene ante sí la región.
- h) *Mejorar la coordinación intrarregional en ALC y en el marco UE-CELAC.* Existe un contexto más favorable —el que justifica la “graduación” de buena parte de los países de ALC—, con mayor capacidad institucional y disponibilidad de recursos para desplegar políticas sectoriales en ámbitos como ES, CTI y cohesión social, a nivel doméstico y por medio de organismos iberoamericanos (OEI, CYTED, etc.). Por ello, resulta necesario fortalecer el diálogo, el intercambio, la coordinación y búsqueda de sinergias entre políticas y fuentes de financiamiento. La estrategia de convocatorias conjuntas en el marco del Horizonte 2020 es un ejemplo interesante de la búsqueda de eficiencia en el uso de recursos a partir de áreas prioritarias. A sabiendas de que varios países de ALC cuentan con recursos para asociaciones bilaterales, es viable encaminar presentaciones conjuntas en agendas sectoriales —nucleadas, por ejemplo, por la CELAC— y evitar la dispersión de esfuerzos.
- i) *Revisar los marcos reguladores de los derechos de propiedad intelectual, las prácticas de excelencia en la investigación científica y promover las publicaciones en acceso abierto.* Estos tres ejes ya están asumidos en las políticas de CTI de la UE y han de abordarse de manera conjunta y sería para evitar las asimetrías de la producción de conocimiento. ALC debe avanzar en la regulación de los derechos de propiedad intelectual y la UE ha de incorporar el enfoque latinoamericano de publicación de los resultados de investigación realizados con recursos públicos en acceso abierto. Ambas regiones, en especial aquellos países de la UE que presentan posiciones más periféricas en los circuitos de producción de conocimiento internacional, han de incidir en el debate por la regulación de las prácticas y protocolos de excelencia en la investigación.

- j) *Buscar fórmulas más equilibradas y simétricas de distribución de los costes y beneficios de los programas regionales en ES y CTI que tiendan a reducir las asimetrías intra-ALC y, de existir, en el seno de la UE. La participación en los proyectos de movilidad y cooperación en ES y CTI tienden a reforzar las asimetrías de los países latinoamericanos y caribeños. Esta tendencia puede revertirse mediante el establecimiento de requisitos de participación de países prioritarios, aquellos con menores capacidades en ES y CTI.*

- k) *Dotar de contenido y acción política al FAP para identificar las prioridades de la cooperación en ES y promover el área EU-LAC de ES. Hacer más transparente el mecanismo de ingreso de actores al foro de discusión y de metodología de trabajo, colocar metas operativas de trabajo, desarrollar acciones que tiendan a la construcción de políticas para la convergencia de la ES —respetando la diversidad y la autonomía de cada región—, en el marco de los procesos de internacionalización. Algunos temas a tratar pueden ser la comparabilidad y el reconocimiento de títulos, y la búsqueda de sinergias para el establecimiento de programas de becas focalizados (como fue el ALBAN).*

- l) *Completar la realización de las “hojas de ruta” en CTI en los países con los que la UE ha firmado ACT y en los esquemas sub-regionales en los que aporta recursos siguiendo la metodología de trabajo encaminada por la nueva orientación de la cooperación internacional en CTI.*

- m) *Ampliar la red de ACT a países “graduados” y de mayor desarrollo relativo de la región, como Costa Rica, Uruguay, Colombia o Perú, con los que en algunos casos ya existen Acuerdos de Asociación, a fin de promover el desarrollo de capacidades y políticas en ES y CTI y las agendas de competitividad, sostenibilidad y cohesión social vinculadas a éstas.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, J.A., Aguirre, P. y Santander, G. (2011)** *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*. Fundación Carolina/CeAL CI- ICEI, Documento de Trabajo n° 51.
- Banco Mundial (2015a)** *How we classify countries: a short history*, disponible en <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Banco Mundial (2015b)** *PovcalNet: an online poverty analysis tool*, disponible en <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?0,0> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Barbé, E. (2010)** 'Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes', *Revista Española de Derecho Internacional*, LXII (2): 21-50.
- Barbé, E., Herranz, A. y Natorski, M. (2012)** *Disentangling multilateralism: Contending discourses of the EU as global actor*, paper para el workshop "Speaking Europe Abroad: Institutional Cooperation and the Making of the EU's Discourse", Bruselas.
- Bilal, S. y Krätke, F. (2014)** 'Blending Loans and Grants for Development: An Effective Mix for the EU?', en Sherriff, A. (ed.). *The European Union's International Cooperation. Recent Developments and Future Challenges*. Maastricht: ECDPM, p. 8-24.
- Börzel, T. y Risse, T. (2011)** 'When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory', *West European Politics*, 35 (1): 192-207.
- BRICS Policy Center (2011)** *BRICS, Cooperation for Development and the Busan 4th HLF on Aid Effectiveness*. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center.
- Cabral, L. (2014)** *The EU-Brazil Partnership on Development: A Lukewarm Affair*, European Partnerships Observatory briefing n° 10, FRIDE/Egmont.
- Chiodi, F. M. (2013)** "Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas", *Investigación & Desarrollo*, vol. 21, n° 1. Dossier "Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas", enero-junio 2013, pp. 185-208.
- Comisión Económica para América Latina (2007)** *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL, disponible

- en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2812-cohesion-social-inclusion-y-sentido-de-pertenencia-en-america-latina-y-el-caribe> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Comisión Económica para América Latina (2010)** *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile: CEPAL, disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-ses.33-3_la_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf (último acceso 14 Agosto 2015).
- Comisión Económica para América Latina (2012)** *Cambio estructural para la igualdad. Un enfoque integrado del desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL, disponible en http://www.cepal.org/pses34/noticiasdocumentosdetrabajo/4/47424/2012-ses-34-cambio_estructural.pdf (último acceso 14 Agosto 2015).
- Comisión Económica para América Latina (2014a)** *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, Santiago de Chile: CEPAL, disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35_Pactos_para_la_igualdad.pdf (último acceso 14 Agosto 2015).
- Comisión Económica para América Latina (2014b)** *América Latina y el Caribe en la agenda para el desarrollo después de 2015: reflexiones preliminares basadas en la trilogía de la igualdad*, Santiago de Chile: CEPAL, disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/53214/Reflexionespreliminaresdelatrilogialigualdad.pdf> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Comisión Económica para América Latina (2014c)** *Panorama Social de América Latina 2014*, Santiago de Chile: CEPAL, disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-de-america-latina-2014>
- Comisión Económica para América Latina (2015): CEPAL STAT. Estadísticas de América Latina y el Caribe**, disponible en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e (último acceso 14 Agosto 2015).
- Comisión Europea (2007)** *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*. Bruselas, COM(2007) 72 final, 28 de febrero.
- Comisión Europea (2011a)** *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones*. Bruselas, COM(2011)637 final, 13 de octubre.
- Comisión Europea (2011b)** *Global Europe: A New Approach to financing EU external action. Joint Communication to the European Parliament and the Council*. Bruselas, COM(2011) 865 final, 7 de diciembre.
- Comisión Europea (2011c)** *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre
- Comisión Europea (2012a)** *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Economic and Social Committee; Trade, Growth*

and Development; Tailoring Trade and Investment Policy for those Countries Most in Need. Bruselas, COM(2012) 22 final, 27 de enero.

Comisión Europea (2012b) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Enhancing and focusing EU international cooperation in research and innovation: A strategic approach.* Bruselas, COM (2012) 497 final.

Comisión Europea (2013a) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones. Una vida digna para todos. Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible,* Bruselas, COM(2013) 92 final, 27 de febrero.

Comisión Europea (2013b) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones. Después de 2015: Hacia un enfoque global e integrado para financiar la erradicación de la pobreza y la consecución del desarrollo sostenible,* Bruselas, COM(2013) 531 final.

Comisión Europea (2014a) *The Busan Commitments: An Analysis of EU Progress and Performance,* Bruselas, Comisión Europea.

Comisión Europea (2014b) *Blending. European Union aid to catalyse investments,* Bruselas, Comisión Europea.

Comisión Europea (2014c) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones. Una vida digna para todos: de la visión a la acción colectiva,* Bruselas, COM(2014) 335 final, 2 de junio.

Comisión Europea (2014d) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions. A stronger role of the private sector in achieving inclusive and sustainable growth in developing countries,* Bruselas, (COM(2014) 263 final, 13 de mayo.

Comisión Europea (2014e) *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Report on the implementation of the strategy for international cooperation in research and innovation.* Bruselas, COM (2014) 567 final.

Comisión Europea (2014f) *Commission Staff Working Document Roadmaps for international cooperation. Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Report on the implementation of the strategy for international cooperation in research and innovation.* COM (2014) 567 final. Bruselas, SWD (2014) 276 final.

Comisión Europea (2015a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and*

- the Committee of Regions. A Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015.* Bruselas, COM (2015) 44 final.
- Comisión Europea (2015b)** *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. A Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015.* Bruselas, COM (2015) 44 final.
- Comisión Europea (2015c)** *LAIF-CIF. Operational Report 2013-14.* Bruselas, Comisión Europea, Devco.
- Comisión Europea (2015d)** *Higher Education Cooperation between the European Union and Latin America and the Caribbean. Academic Cooperation and Mobility: bringing the two regions closer.* Bruselas, Comisión Europea, DG Education and Culture.
- Comisiones Regionales de NNUU (2013)** *A Regional Perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda*, disponible en <http://www.regionalcommissions.org/post2015regionalreport.pdf> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2014)** *DAC List of ODA Recipients 2014-2016*, disponible en <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2015)** *International Development Statistics (IDS) online databases*, OECD.Stat, disponible en <http://www.oecd.org/dac/stats/> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2014a)** *Marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo en la CELAC*, Documento adoptado en la II Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la CELAC celebrada el 29 y 30 de julio 2014.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2014b)** *Declaración especial sobre la agenda de desarrollo post 2015*, II Cumbre de CELAC, 8 y 29 de enero de 2014, La Habana, disponible en http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_6_agenda_post_2015_espanol.pdf (último acceso 14 Agosto 2015).
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015a)** *Declaración Política de Belén*, III Cumbre de jefes y jefes de Estado y de gobierno de la CELAC, 28 y 29 de enero de 2015, Belén, Costa Rica, disponible en <http://www.celac2015.go.cr/wp-content/uploads/2015/01/DECLARACION-POLITICA-DE-BELEN-2015-ES-5.pdf> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015b)** *Declaración especial 14: Sobre agenda de desarrollo post 2015*, III Cumbre de jefes y jefes de Estado y de gobierno de la CELAC, 28 y 29 de enero de 2015, Belén, Costa Rica, disponible en <http://www.celac2015.go.cr/declaracion-especial-14-sobre-agenda-de-desarrollo-post-2015/> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Consejo de la Unión Europea (2011)** *EU Common Position for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (Busan, 29 November – 1 December 2011).* Council

- Conclusions*, Bruselas, 14 de noviembre de 2011.
- Consejo de la Unión Europea (2014)** *Council Conclusions on the EU common position for the First High Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation (Mexico City on 15-16 April 2014)*. Bruselas, 17 de marzo.
- Costafreda, A. (2011)** Nueva arquitectura para tiempos diferentes. Los resultados del HLF-4 de Busan, *Opinión CIDOB* n° 13.
- de Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (coords.) (2015)** *Gobernanza ambiental en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, disponible en http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=941&orden=&pageNum_rs_libros=0&totalRows_rs_libros=935 (último acceso 14 Agosto 2015).
- Edwards, G. y Timmons Roberts, J. (2013)** *La UE y América Latina y el Caribe: ¿preparando un camino hacia un nuevo acuerdo en cambio climático en 2015?*, Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- EEAS (2015)**, *The European Union in a Changing Global Environment. A more connected, contested and complex world*. Bruselas, European External Action Service.
- Eurodad (2013)**. *A dangerous blend? The EU's agenda to 'blend' public development finance with private finance*. Bruselas, Eurodad.
- EUROSociAL (2015)** *Cooperación Sur-Sur en EUROsociAL. Informe sobre el intercambio de experiencias Sur-Sur en el Programa*. Disponible en: http://www.sia.eurosociail.eu/files/docs/1427372313-Informe_sur_sur.pdf (último acceso 14 Agosto 2015).
- Fejerskov, A. M. (2013)** *European Union Development Cooperation in a Changing Global Context*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies (DIIS).
- Ferbelmayr, G., Heyd, B. y Lehwald, S. (2013)**: *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal?* Vol. I. The Macroeconomic Effects, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, Global Economics Dynamics (GED) Project.
- FIIAPP (2010)** *Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Documento base*, Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Furness, M. y Negre, M. (2012)** *Can the EU help developing countries fight inequality?*. Bonn: German Development Institute (DIE).
- Guerrero, F. (2014)** 'Las relaciones de la UE con el mundo en desarrollo', en Barbé, E. (dir.) *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, pp. 219-238.
- Helwig, N. (2015)** *Fine-Tuning EU Foreign Policy. A joint approach between the new Commission and the European External Action Service?*, Helsinki, The Finnish Institute of International Affairs, *FIIA Briefing Paper* n° 168, enero, disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=S (último acceso 14 Agosto 2015).
- Hernández, G., y Sandell, T. (2013)** *El diseño de la Facilidad de Inversión en América Latina de la Unión Europea*, México, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP). Serie de documentos de trabajo, n° 1.

- Jons, H. y Hoyler, M. (2013)** Global geographies of higher education: the perspective of world university rankings, *Geoforum*, 36: 45-59.
- Kern, A. (2014)** La agenda científica y tecnológica en los regionalismos de América Latina, en *FLACSO-ISA Joint International Conference Global and Regional Powers in a Changing World*, disponible en <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/9705df48-1e10-4e32-95fe-f46fc48f5992.pdf> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Kern, A. y Weisstaub, L. (2011b)** South-South Cooperation Case Studies, *Latin America and Caribbean Regional Summary*, TTSSC.
- Kharas, H. (2011)** Coming together: How a new global partnership on development cooperation was forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness, *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI) 164/2012.
- Krätke, F. (2014)** From Purse to Policy to Practice - Six Initiatives to Future-proof EU Development Cooperation for 2014-2020 and Beyond?, en Sherriff, A. (ed.). *The European Union's International Cooperation. Recent Developments and Future Challenges*. Maastricht, ECDPM, febrero, pp. 55-68.
- Lazarou, E. (2013)** *The Sixth EU-Brazil Summit: business beyond the usual?* Madrid. FRIDE/Egmont, European Partnerships Observatory briefing n° 8, marzo.
- Malamud, A. (2010)** Latin American Regionalism and EU Studies, *Journal of European Integration*, 32(6): 637-657.
- Martinigui, A. y Youngs, R. (2012)** *Desafíos para la política exterior europea en 2012. Una Europa geoeconómica*, Madrid, FRIDE.
- Milanovic, B. (2012)** *Los que tienen y los que no tienen: breve y particular historia de la desigualdad global*. Madrid: Alianza Editorial.
- Morazán, P. (Coord.); Ayllón, B.; FIAPP, Sanahuja, J. A. (2011)** *Una nueva política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea con América Latina: énfasis en cohesión social, integración regional y cooperación Sur-Sur*. Bruselas, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión. Parlamento Europeo, PE 433.775(ES).
- Naciones Unidas (2010)** *Development Cooperation: Maximizing Results for the MDGs. International Development Cooperation Report*, Nueva York: NNUU, DESA ST/ESA/326.
- Naciones Unidas (2012a)** *El futuro que queremos para todos. Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas*, Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015, Nueva York: NNUU, disponible en http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/unttreport_sp.pdf (último acceso 14 Agosto 2015).
- Naciones Unidas (2013a)** *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*, Informe del Secretario General de NNUU, Nueva

- York: NNUU, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/202> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Naciones Unidas (2013b)** *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, Nueva York: NNUU, disponible en http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf (último acceso 14 Agosto 2015).
- Naciones Unidas (2013c)** *President of the General Assembly's Special Event towards achieving the Millennium Development Goals. Outcome document*, Nueva York: NNUU, disponible en <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Outcome%20documentMDG.pdf> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Naciones Unidas (2014a)** *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014*, Nueva York: NNUU, disponible en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Naciones Unidas (2014b)** *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015*, Nueva York: NNUU, disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://sustainabledevelopment.un.org/index.html&Lang=S (último acceso 14 Agosto 2015).
- Naciones Unidas (2014c)** *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Carta de envío de fecha 1 de agosto de 2014 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los Representantes Permanentes de Hungría y Kenya ante las Naciones Unidas, disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=S (último acceso 14 Agosto 2015).
- Naidorf, J. y Perrotta, D. (2014)** *La ciencia social politizada y móvil de una nueva agenda latinoamericana orientada a prioridades*, mimeo.
- Nielsen, L. (2012)** How to classify countries based on their level of development, *Social Indicators Research*, 14 (3): 1.087-1.107.
- Noite, D. (2014)** *Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?*, Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS) working paper 2014/89.
- Ocampo, J. A. y Stiglitz, J. (2012)** From the G-20 to a Global Economic Coordination Council, *Journal of Globalization and Development*, 2 (2): 1-16.
- Organización Mundial de la Salud (2015)** *Estadísticas sanitarias mundiales*, Ginebra: OMS, disponible en <http://www.who.int/research/es/> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Pacto Mundial de Naciones Unidas (2013)** *Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda. Report to the United Nations Secretary-General*, Nueva York: NNUU, disponible en http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archives/2013_06_18/UNGC_Post2015_Report.pdf (último acceso 14 Agosto 2015).

- Parlamento Europeo (2012a)** *Informe de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, sobre la definición de una nueva política de cooperación al desarrollo con América Latina* (2011/2286(INI)), de 4 de mayo de 2012. Ponente: Ricardo Cortés Lastra.
- Parlamento Europeo (2012b):** *Informe de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, sobre el futuro de la política de desarrollo de la UE* (2012/2002(INI)), de 16 de julio de 2012. Ponente: Charles Goerens.
- Parlamento Europeo (2014a)** *Informe de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, sobre la UE y el marco mundial para el desarrollo posterior a 2015* (2014/2143(INI)), de 17 de noviembre de 2014. Ponente: Davor Ivo Stier.
- Parlamento Europeo (2014b)** *Financing For Development Post-2015: Improving The Contribution Of Private Finance*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Política Exterior de la Unión, abril.
- Perrotta, D. (2009)** La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos, *IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, disponible en http://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywors=&id=33254&congresos=yes&detalles=yes&congr_id=1099366 (último acceso 14 Agosto 2015).
- Perrotta, D. (2014a)** Regulatory Regionalism and higher education in MERCOSUR: fostering development or enhancing marketization, en Lara Cortés, Claudio y Silva Flores, Consuelo (ed.) *Democratic renewal vs Neoliberalism: towards empowerment and inclusion*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 161-179.
- Perrotta, D. (2014b)** *La internacionalización de la universidad: debates globales, acciones regionales*, IEC –CONADU, Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009)** *Enhancing South-South And Triangular Cooperation*, Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions, and Operation of South-South and Triangular Cooperation. Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur, Nueva York: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013)** *El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso. Informe sobre desarrollo humano 2013*. Nueva York: PNUD.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013)** *Un millón de voces: el mundo que queremos*, Nueva York: PNUD, disponible en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/a-million-voices--the-world-we-want/> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014)** *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, disponible en <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2014> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2013)** *Sistematizar la cooperación sur-sur para construir conocimiento desde la práctica*.

- Documento de Trabajo n° 3, disponible en http://www.cooperacionsursur.org/images/2013/documentos/sistematizar_CSS.pdf (último acceso 14 Agosto 2015).
- Quadir, F. (2013)** Rising Donors in the New Narrative of 'South-South' Cooperation: What Prospects for Changing the Landscape of Development Assistance Programs?, *Third World Quarterly*, 34(2): 321-338.
- Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (2013)** *Una Agenda de Acción para el Desarrollo Sostenible. Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas*, disponible en <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/Una-Agenda-de-Acci%C3%B3n-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012)** *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (Vol. 4). Dordrecht: Springer.
- Rosales, O. Herreros, S. Frohmann, A. y García-Millán, T. (2013)** *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*, serie comercio Internacional n° 121, LC/L.3710, diciembre, Santiago de Chile: CEPAL.
- Sanahuja, J. A. (2007)** ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo, en Mesa, M. (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid: CEIPAZ, pp. 71-101.
- Sanahuja, J.A. (2012a)** Las cuatro crisis de la Unión Europea, en Mesa, Manuela (coord.). *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*, Madrid: CEIPAZ.
- Sanahuja, J.A. (2012b)** *Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS) working paper 2012/05.
- Sanahuja, J.A. (2013a)** Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015, en Mesa, M. (ed.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14*, CEIPAZ, Madrid, págs. 61-100, disponible en <http://www.ceipaz.org/images/contenido/4.Sanahuja.pdf> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Sanahuja (2013b)** La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance, *Investigación & Desarrollo*, vol. 21, n° 1, enero-junio, pp. 156-184.
- Sanahuja, J.A. (2014a)** Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC, *Pensamiento Propio* n° 39, enero-junio. pp. 75-108.
- Sanahuja, J.A. (2014b)** La Unión Europea en las finanzas globales (G20 y FMI), en Barbé, E. (dir.), *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Madrid: Tecnos, pp. 314-335.
- Sanahuja, J.A. (2014c)** Desarrollo global y países emergentes: retos para la política de cooperación de la UE, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 108: 67-93.

- Sanahuja, J.A. (2015)** *La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica*, Hamburgo: Fundación EU-LAC
- Sebesta, L. (2006)** Los motivos de la crisis europea: una hipótesis interpretativa, en Morales Vega, Gustavo (ed.), *Incentivos y dificultades para la integración en el siglo XXI. Región andina, Unión Europea y acuerdos de libre comercio*, Cali: Pontificia Universidad Javeriana de Cali.
- SEGIB (2012)** *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamerica 2012*. Madrid: SEGIB, disponible en <http://segib.org/cooperacion/files/2012/10/Informe-Sur-Sur-2012.pdf> (último acceso 14 Agosto 2015).
- SEGIB (2014)** *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamerica 2013-2014*, disponible en <http://www.segib.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Cooperacion%20Sur-Sur%20en%20Iberoamerica%202013-2014.pdf> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Stevens, C. (2012)** The proposed new GSP: turning away from multilateralism, en: VV.AA. *The Next Decade of EU Trade Policy: Confronting Global Challenges?*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), pp. 22-23.
- Stuenkel, O. (2013)** *Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm? Background Paper submitted to the High Level Panel of the Post-2015 Development Agenda*. Mayo.
- Sumner, A. (2012)** Where do the poor live?, *World Development*, 40(5): 865–877.
- Sumner, A. y Tezanos, S. (2014)** How has the developing world changed since the late 1990s? A dynamic and multidimensional classification of developing countries, *Center for Global Development Working Paper*, 375, disponible en <http://www.cgdev.org/publication/how-has-developing-world-changed-late-1990s-dynamic-and-multidimensional-taxonomy> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Tassara, C. (2013)** *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Tassara, C. (2014)** “Planificación estratégica, administraciones locales y desarrollo territorial: una experiencia de la cooperación euro-latinoamericana en Colombia”, en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 3, n° 2, julio-diciembre 2014, pp. 50-79.
- Telò, M. (2006)** *Europe: a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Tezanos, S. (2011)** Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo, *SISTEMA, Revista de Ciencias Sociales*, 220: 33-58.
- Tezanos, S. (Dir.) (2010)** *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, Civitas – Thomson Reuters, Madrid.
- Tezanos, S. y Quiñones, A. (2012)** ¿Países de renta media? Una taxonomía alternativa

- del desarrollo de América Latina y el Caribe, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2: 4-27, disponible en <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/45/23> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Tezanos, S. y Sumner, A. (2013)** Revisiting the Meaning of Development: A Multidimensional Taxonomy of Developing Countries, *Journal of Development Studies*, 49 (12): 1.728-1.745.
- Tokatlian, J. G. (2014)** Westphalia to Southfalia, *Open Democracy*, 5 de noviembre, disponible en <https://www.opendemocracy.net/juan-gabriel-tokatlian/westphalia-to-southphalia> (último acceso 14 Agosto 2015).
- Tovar, C., Hernández, G., Sandell, T., y Palomo, L. (eds.) (2013)** *Nuevas estrategias de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea en América Latina: La facilidad de inversión LAIF*, Bruselas, ALOP.
- Unión Europea (2006)** Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo». *Diario Oficial de la Unión Europea* C/46 1-19, de 24 de febrero.
- Van Rompaey, K. (2012)** *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo. Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan*, Montevideo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, marzo.
- Vazquez, K. (2013)** *Enhancing management practices in south-south and triangular cooperation study on country-led practices*. Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur y Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.
- Zamora, I. (Coord.) (2014)** *La cohesión social en América Latina*, Colección Estudios nº 9, Madrid: EUROsociAL Programa para la cohesión social en América Latina.

ANEXO 1

Balance agregado de los ODM en ALC

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1

Meta 1a Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

Meta 1b Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

Meta 1c Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

Objetivo 2

Meta 2b Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

LEYENDA: Avance √ Retroceso x Estancamiento = Desconocido ?

Fuente principal: CEPAL (2014c)

Fuentes complementarias: * Banco Mundial (2015) ** OMS (2015) *** Cálculos propios con cifras del CAD (2015).

Los indicadores 8.4 y 8.5 se calculan utilizando los desembolsos netos de AOD financiados por los países donantes del CAD. El indicador 8.2 se calcula utilizando los desembolsos brutos de AOD (que es la única información que facilita el CAD a nivel sectorial).

Indicadores para el seguimiento	1990	2013 (o último año disponible)	Resultado
Reducir la pobreza extrema y el hambre			
1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1,25\$ PPA/día*	12.45	4.63 (2011)	✓
<i>Población en extrema pobreza (según líneas de pobreza nacionales)</i>	48.3	28.8	✓
1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza (según línea 1,25\$ PPA/día)	9.8	2.89	✓
1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población	3.2	3.5 (2008)	=
1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada	0.3 (1992-1997)	2.2 (2003-2008)	✓
1.5 Relación empleo-población	47	62.1 (2012)	✓
1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1,25\$ PPA/día	17.8	11.3 (2008)	✓
1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar	32	31.1 (2008)	=
1.8 Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal	8.6	3.2 (2012)	✓
1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria	15.3	6.1	✓
Lograr la enseñanza primaria universal			
2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria	86.4	93.8 (2012)	✓
2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria	83.9	93.1 (2008)	✓
2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años (ambos sexos)	93.1	97.8 (2012)	✓

Balance agregado de los ODM en ALC

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 3

Meta 3a Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.

Objetivo 4

Meta 4a Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Objetivo 5

Meta 5a Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.

Meta 5b Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.

LEYENDA: Avance √ Retroceso x Estancamiento = Desconocido ?

Fuente principal: CEPAL (2014c)

Fuentes complementarias: * Banco Mundial (2015) ** OMS (2015) *** Cálculos propios con cifras del CAD (2015).

Los indicadores 8.4 y 8.5 se calculan utilizando los desembolsos netos de AOD financiados por los países donantes del CAD. El indicador 8.2 se calcula utilizando los desembolsos brutos de AOD (que es la única información que facilita el CAD a nivel sectorial).

Indicadores para el seguimiento	1990	2013 (o último año disponible)	Resultado
Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer			
3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza:			
<i>Primaria</i>	0.987	0.973 (2012)	x
<i>Secundaria</i>	1.06 (1991)	1.071 (2012)	=
<i>Terciaria</i>	0.943	1.276 (2012)	✓
3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola	37.8	41.8 (2012)	✓
3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales	11.9	26.4	✓
Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años			
4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por 1.000)	54	19 (2012)	✓
4.2 Tasa de mortalidad infantil (por 1.000)	42	16 (2012)	✓
4.3 Proporción de niños de un año vacunados contra el sarampión	76	95 (2012)	✓
Mejorar la salud materna			
5.1 Tasa de mortalidad materna (por 100.000 partos)	140	85	✓
5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado	74	91 (2012)	✓
5.3 Tasa de uso de anticonceptivos	59.2	73.2 (2012)	✓
5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes	85.8	75.9 (2011)	✓
5.5 Cobertura de atención prenatal (%)	81	96 (2012)	✓
5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar	12	10.6 (2012)	✓

Balance agregado de los ODM en ALC

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 6

Meta 6a Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.

Meta 6b Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.

Meta 6c Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

LEYENDA: Avance √ Retroceso x Estancamiento = Desconocido ?

Fuente principal: CEPAL (2014c)

Fuentes complementarias: * Banco Mundial (2015) ** OMS (2015) *** Cálculos propios con cifras del CAD (2015).

Los indicadores 8.4 y 8.5 se calculan utilizando los desembolsos netos de AOD financiados por los países donantes del CAD. El indicador 8.2 se calcula utilizando los desembolsos brutos de AOD (que es la única información que facilita el CAD a nivel sectorial).

Indicadores para el seguimiento	1990	2013 (o último año disponible)	Resultado
Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades			
6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 49 años (%)	0.3	0.57 (2013)	x
6.2 Uso de preservativo en la última relación sexual de alto riesgo	18.6	29.2 (2008)	✓
6.3.a Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA (hombres)	27.4	38.1 (2008)	✓
6.3.b Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA (mujeres)	25,3	36,8 (2008)	x
6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y niños no huérfanos de 10 a 14 años	0.9	0.8	x
6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales	57	75 (2011)	✓
6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo	n.d.	12; 1	?
6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida	n.d.	n.d.	?
6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo	n.d.	n.d.	?
6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis (por 100.000 personas)	89; 159; 9.1	43; 61; 3.0	✓
6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa**	50	76	✓

Balance agregado de los ODM en ALC

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 6

Meta 6c Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

Objetivo 7

Meta 7a Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Meta 7b Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida.

Meta 7c Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Meta 7d Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

LEYENDA: Avance √ Retroceso x Estancamiento = Desconocido ?

Fuente principal: CEPAL (2014c)

Fuentes complementarias: * Banco Mundial (2015) ** OMS (2015) *** Cálculos propios con cifras del CAD (2015).

Los indicadores 8.4 y 8.5 se calculan utilizando los desembolsos netos de AOD financiados por los países donantes del CAD. El indicador 8.2 se calcula utilizando los desembolsos brutos de AOD (que es la única información que facilita el CAD a nivel sectorial).

Indicadores para el seguimiento	1990	2013 (o último año disponible)	Resultado
Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades			
6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa**	50	76	✓
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente			
7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques	51,9	47, 2 (2010)	x
7.2 Emisiones de dióxido de carbono per capita	2.2	2.8 (2010)	x
7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono	74.652	5.166 (2012)	✓
7.4 Proporción de poblaciones de peces dentro de límites biológicos seguros	n.d.	n.d.	?
7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada	3.1	5.2 (2000)	x
7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas	8.8	20.3 (2010)	✓
7.7 Proporción de especies en peligro de extinción (animales)	n.d.	0.93 (2010)	?
7.7 Proporción de especies en peligro de extinción (plantas)	n.d.	0.7 (2010)	?
7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable:	85	94 (2012)	✓
<i>Urbano</i>	94	97(2012)	✓
<i>Rural</i>	63	83 (2012)	✓
7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados:	67	82 (2012)	✓
<i>Urbano</i>	80	87 (2012)	✓
<i>Rural</i>	37	63 (2012)	✓
7.10 Proporción de la población urbana que vive en infra-viviendas	33.7	23.5 (2009)	✓

Balance agregado de los ODM en ALC

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 7

Meta 7c Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Meta 7d Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Objetivo 8

Meta 8b Asignación de AOD a servicios sociales básicos.

Meta 8c Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Meta 8d Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

Meta 8e En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.

Meta 8f En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

LEYENDA: Avance √ Retroceso x Estancamiento = Desconocido ?

Fuente principal: CEPAL (2014c)

Fuentes complementarias: * Banco Mundial (2015) ** OMS (2015) *** Cálculos propios con cifras del CAD (2015).

Los indicadores 8.4 y 8.5 se calculan utilizando los desembolsos netos de AOD financiados por los países donantes del CAD. El indicador 8.2 se calcula utilizando los desembolsos brutos de AOD (que es la única información que facilita el CAD a nivel sectorial).

Indicadores para el seguimiento	1990	2013 (o último año disponible)	Resultado
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente			
7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable:	85	94 (2012)	✓
<i>Urbano</i>	94	97(2012)	✓
<i>Rural</i>	63	83 (2012)	✓
7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados:	67	82 (2012)	✓
<i>Urbano</i>	80	87 (2012)	✓
<i>Rural</i>	37	63 (2012)	✓
7.10 Proporción de la población urbana que vive en infra-viviendas	33.7	23.5 (2009)	✓
Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (se muestran únicamente los indicadores disponibles para ALC)			
8.2 Proporción de AOD total bilateral que los donantes del CAD destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento) en ALC***	7.62 (2002)	6.29 (2012)	x
8.4 AOD recibida por los PED sin litoral de ALC como proporción de su PNB***	4.5 (1991)	0.76	x
8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo de ALC como proporción de su PNB***	2.3	0.63	x
8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios en países de ALC	16.2	7.7	✓
8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles	n.d.	n.d.	?
8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes	6.2	18 (2012)	✓
8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes	12.1 (2000)	109.1 (2012)	✓
8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes	3.9 (2000)	43.4 (2012)	✓

ANEXO 2

Clasificaciones diversas de los países de ALC

		Banco Mundial	PNUD	CAD
1	Antigua y Barbuda*	Ingreso alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
2	Argentina	Ingreso medio alto	Desarrollo humano muy alto	País en desarrollo
3	Aruba	Ingreso alto	n.d.	País en desarrollo
4	Bahamas	Ingreso alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
5	Barbados	Ingreso alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
6	Belice	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
7	Bolivia	Ingreso medio bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
8.	Brasil	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
9.	Chile*	Ingreso alto	Desarrollo humano muy alto	País en desarrollo
10.	Colombia	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
11.	Costa Rica	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
12.	Cuba	Ingreso medio alto	Desarrollo humano muy alto	País en desarrollo
13.	Curazao	Ingreso alto	n.d.	País en desarrollo
14.	Dominica	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
15.	Ecuador	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
16.	El Salvador	Ingreso medio bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
17.	Granada	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
18.	Guatemala	Ingreso medio bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
19.	Guyana	Ingreso medio bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
20.	Haití	Ingreso bajo	Desarrollo humano bajo	País en desarrollo
21.	Honduras	Ingreso medio bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
22.	Is. Caimán	Ingreso alto	n.d.	País en desarrollo
23.	Is. Turcas y Caicos	Ingreso alto	n.d.	País en desarrollo
24.	Is. Vírgenes (EEUU)	Ingreso alto	n.d.	País en desarrollo

Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial (2015a), PNUD (2014) y CAD (2014).

Clasificaciones diversas de los países de ALC

		Banco Mundial	PNUD	CAD
25.	Jamaica	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
26.	México	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
27.	Nicaragua	Ingreso medio bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
28.	Panamá	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
29.	Paraguay	Ingreso medio bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo
30.	Perú	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
31.	Puerto Rico	Ingreso alto	n.d.	País en desarrollo
32.	Rep. Dominicana	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
33.	S. Vicente y Granadinas	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
34.	San Cristóbal y Nieves	Ingreso alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
35.	San Martín (francesa)	Ingreso alto	n.d.	País en desarrollo
36.	San Martín (holandesa)	Ingreso alto	n.d.	País en desarrollo
37.	Santa Lucía	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
38.	Surinam	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
39.	Trinidad y Tobago*	Ingreso alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
40.	Uruguay*	Ingreso alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo
41.	Venezuela, RB	Ingreso medio alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo

* Antigua y Barbuda, Chile y Uruguay superaron el umbral de ingreso alto entre 2012 y 2013. De acuerdo con la normativa del CAD, estos tres países dejarán de ser receptores de AOD a partir de 2017 si para entonces continúan siendo países de ingreso alto.

Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial (2015a), PNUD (2014) y CAD (2014).

ANEXO 3

Seminario de discusión del estudio (Madrid, 28 de abril de 2015)

Participantes

PERSONALIDADES INVITADAS

Boesten, Jelke	Investigadora, King's College UK
Domínguez Martín, Rafael	Profesor de Historia e Instituciones Económicas, Universidad de Cantabria, e investigador de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (COIBA)
Esquivel, Arturo	Coordinador Programa Explora, Fundación EU-LAC
Fernandes Teixeira, Antonio	Economista Senior, responsable de políticas y análisis económico de la Unidad Política y Coherencia, Comisión Europea (Devco)
Ferrero-Waldner, Benita	Presidenta, Fundación EU-LAC
Litvine, Marc	Consultor Senior, programas regionales para América Latina y el Caribe (Devco)
Negre, Mario	Investigador Senior, Banco Mundial / Instituto Alemán de Desarrollo (DIE)
Nieto-Parra, Sebastián	Economista, Centro de Desarrollo de la OCDE
Rivero Illa, Martín	Coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur, SEGIB. Ex – Director de la Agencia Uruguay de Cooperación Internacional (AUCI)
Rosero Moncayo, Gabriela	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, Ecuador

Ruíz-Jiménez, Laura
Tassara, Carlo

Gestora, Fondo SEGIB-AECID
Profesor de la Universidad de Roma
Sapienza, Docente de cátedra de la
Universidad Externado de Colombia y
Consultor del CISP

Valdez Carrillo, Jorge
Yáñez, Luis

Director Ejecutivo, Fundación EU-LAC
Oficial a Cargo de la Secretaría de la
Comisión, CEPAL

Zamora, Inmaculada

Directora del Programa EUROSocial,
FIIAPP

EQUIPO INVESTIGADOR DEL ESTUDIO

Kern, Alejandra

Profesora de RRII y directora del Centro
de Investigaciones sobre Cooperación
Internacional y Desarrollo de la UNSAM
Investigadora, Universidad de Buenos
Aires

Perrotta, Daniela

Sanahuja, José Antonio

Investigador, ICEI y Profesor de RRII,
UCM

Tezanos, Sergio

Profesor de Economía Aplicada,
UniCan, e investigador de la Cátedra
de Cooperación Internacional y con
Iberoamérica (COIBA)

EQUIPO ICEI

del Campo, Esther

Directora, ICEI

Caballero, Sergio

Investigador, ICEI y Profesor de
Relaciones Internacionales, Universidad
Autónoma de Madrid

Verdes-Montenegro, Francisco

Investigador, ICEI

Vicente, Laura

Investigadora en prácticas, ICEI

**PERSONAS ENTREVISTADAS Y/O QUE HAN HECHO APORTES
ESCRITOS AL ESTUDIO**

Baigés, José	Unidad Instrumentos Financieros, DG Devco
Colomer, Mónica	Directora de Cooperación con Iberoamérica. Agencia Española de cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Herrera, Ricardo	Director, Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI Chile)
Latorre, Ana Rosa	Unidad Instrumentos Financieros, DG Devco
Lueticken, Florian	Dirección América Latina, programas regionales, DG Devco
Murray, Nicola	Departamento de las Américas, ASUNTOS REGIONALES. Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)
Orosz, Adele	División de coordinación de la cooperación al desarrollo, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)
Rodríguez, Aniceto	Dirección América Latina, COORDINACIÓN GEOGRÁFICA, DG Devco
Zorzán, Federico	Departamento de las Américas, ASUNTOS REGIONALES. Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)

FUNDACIÓN EU-LAC 2015